



**PROSPEK PERUSAHAAN UMUM (PERUM) PEGADAIAN SEBAGAI
PERUSAHAAN *MULTI FINANCE* MILIK NEGARA**

TESIS

**Disusun Dalam Rangka Memenuhi Persyaratan
Program Magister Ilmu Hukum**

Oleh:

EVIE RACHMAWATI NUR ARIYANTI, S.H.
NIM. B4A 000 030

PEMBIMBING:

PROF.DR.Hj. SRI REDJEKI HARTONO, S.H.

**PROGRAM PASCA SARJANA ILMU HUKUM
UNIVERSITAS DIPONEGORO
SEMARANG
2005**

**PROSPEK PERUSAHAAN UMUM (PERUM) PEGADAIAN SEBAGAI
PERUSAHAAN *MULTI FINANCE* MILIK NEGARA**

Disusun Oleh:

EVIE RACHMAWATI NUR ARIYANTI, S.H.
NIM. B4A 000 030

Dipertahankan di depan Dewan Penguji
Pada tanggal 27 Juli 2005

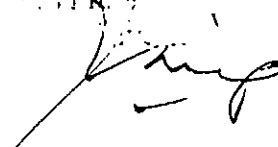
Tesis ini telah diterima
sebagai persyaratan untuk memperoleh gelar
Magister Ilmu Hukum

Pembimbing



Prof. Dr. Hj. Sri Redjeki Hartono, S.H.
NIP. 130 368 053

Mengetahui Ketua Program
Magister Ilmu Hukum



Prof. Dr. H. Barda Nawawi Arief, S.H.
NIP. 130 350 519

MOTTO:

“Mengalahkan dalam laku setindak dan
mengalah satu kata dalam ucapan
adalah pangkal untuk tidak punya musuh.”

Karya ini kupersembahkan untuk:

- ♥ Papah Mamah yang sangat aku sayangi,
- ♥ Si kecil Gemma dan Papah Mamahnya,
- ♥ Semua pihak yang mendukungku,
- ♥ Almamater tercinta.

KATA PENGANTAR

Puji syukur kami panjatkan kehadirat Allah SWT karena atas rahmat dan hidayat-Nya kami dapat menyelesaikan penelitian tentang prospek Perusahaan Umum (PERUM) Pegadaian sebagai perusahaan *multi finance* milik negara. Tesis ini disusun dalam rangka memenuhi persyaratan untuk meraih gelar Magister Hukum dari Program Pasca Sarjana Ilmu Hukum Universitas Diponegoro.

Persaingan usaha yang semakin ketat di era globalisasi membuat PERUM Pegadaian mengambil tindakan untuk melakukan diversifikasi usaha di bidang pembiayaan. Upaya yang dilakukan ini mendorong penulis untuk melakukan kajian terhadap jenis pembiayaan lain yang mempunyai prospek sebagai usaha PERUM Pegadaian di era globalisasi. Pada kesempatan ini, kami ingin menyampaikan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada yang terhormat:

1. Bapak Prof. Dr. H. Barda Nawawi Arief, S.H., selaku Ketua Program Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro.
2. Ibu Ani Purwanti, S.H., M.Hum., selaku Sekretaris Program Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro.
3. Ibu Prof. Dr. Hj. Sri Redjeki Hartono, S.H., selaku Dosen Pembimbing yang banyak memberikan bimbingan dan dukungannya kepada penulis dalam menyelesaikan tesis ini.
4. Bapak H. Dedi Kusdedi, S.E., M.M., Direktur Utama PERUM Pegadaian yang telah memberikan izin kepada penulis untuk melakukan penelitian di PERUM Pegadaian Kantor Pusat Jakarta.

5. Bapak Anda Suhandha, S.E., M.M., Kepala Kantor Wilayah PERUM Pegadaian Semarang yang telah memberikan izin kepada penulis untuk melakukan penelitian di PERUM Pegadaian Kantor Wilayah Semarang.
6. Bapak Budijono, S.E., M.M., General Manager Tresuri Kantor Pusat PERUM Pegadaian beserta staf yang telah membantu penulis dalam melakukan penelitian.
7. Bapak Drs. Humam Mushodik, Manager Usaha Lain PERUM Pegadaian Semarang beserta staf yang bersedia melakukan wawancara dengan penulis tentang kegiatan usaha PERUM Pegadaian.
8. Pimpinan Satuan Organisasi Kantor Pusat PERUM Pegadaian dan Kantor Wilayah Semarang beserta staf yang tidak dapat kami sebutkan satu persatu.
9. Teman-teman dari jurusan Hukum Ekonomi dan Teknologi Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro yang memberikan dukungan moril kepada penulis untuk menyelesaikan tesis ini.

Kami menyadari bahwa tulisan ini masih jauh dari sempurna, oleh karena itu kami sangat mengharapkan kritik dan sarannya. Akhir kata, semoga tesis ini dapat memberikan informasi dan pembelajaran bagi peserta Program Pasca Sarjana Ilmu Hukum Universitas Diponegoro, mahasiswa/i Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, dan pembaca pada umumnya.

Semarang, 20 Juni 2005

Penulis

ABSTRAK

Fidusia merupakan lembaga yang dapat mengatasi kebutuhan akan dana tanpa menyebabkan barang jaminan dikuasai oleh kreditor. Kegiatan ini pada akhirnya dapat dipenuhi lebih lanjut oleh lembaga pembiayaan, yaitu lembaga keuangan dengan mekanisme kerja tanpa jaminan. Pengembangan usaha PERUM Pegadaian melalui pemberian kredit dengan jaminan fidusia ini yang melatarbelakangi penelitian terhadap prospek PERUM Pegadaian sebagai perusahaan *multi finance* milik negara.

Penelitian ini menggunakan metode pendekatan normatif dan pendekatan empiris dengan tujuan untuk mengkaji upaya yang dilakukan Direksi terhadap struktur organisasi PERUM pegadaian dalam rangka pengembangan usahanya. Selain itu, juga untuk mengkaji kegiatan pembiayaan yang mempunyai prospek sebagai usaha PERUM Pegadaian dan hambatan yang dihadapinya setelah menjadi perusahaan *multi finance* milik negara. Pendekatan normatif dilakukan dengan penelitian terhadap inventarisasi hukum positif, asas-asas hukum, sistematik hukum, dan penelitian terhadap taraf sinkronisasi vertikal dan horizontal. Pendekatan empiris dilakukan dengan mencari informasi langsung dari lapangan.

Berdasarkan analisis yang dilakukan dapat disimpulkan bahwa upaya yang dilakukan oleh Direksi terhadap struktur organisasi PERUM Pegadaian dalam rangka pengembangan usahanya adalah mengubah struktur organisasi perusahaan menjadi lebih ramping dan dinamis dengan menerapkan prinsip-prinsip tata kelola perusahaan yang baik (*good corporate governance*). Langkah ini sebenarnya awal untuk mempersiapkan pengalihan bentuk badan usaha Pegadaian dari PERUM menjadi PERSERO. Analisis yang dilakukan juga menyimpulkan bahwa pembiayaan konsumen (*consumer finance*) adalah kegiatan pembiayaan yang mempunyai prospek sebagai usaha PERUM Pegadaian di era globalisasi karena terdapat penyerahan barang secara fidusia dalam proses kepemilikan objek pembiayaan. Sewa guna usaha dengan hak opsi (*financial lease*) juga mempunyai prospek sebagai usaha PERUM Pegadaian karena memiliki mekanisme kerja yang mirip dengan pembiayaan konsumen (*consumer finance*). Setelah menjadi perusahaan *multi finance* milik negara, maka berbagai hambatan yang dihadapi adalah memberikan bunga pinjaman yang rendah kepada nasabah, mempertahankan hubungan yang baik dengan mitra bisnis, memperluas jaringan usaha, membentuk tim manajemen yang solid, dan mengidentifikasi transaksi keuangan yang mencurigakan.

Kata kunci: Prospek, PERUM Pegadaian, *Multi Finance*

ABSTRACT

Fiduciary transfer of ownership to be considered as institute able to overcome requirement of fund will without causing mortgage mastered by creditor in the end can fulfill furthermore by financial institution with mechanism work on trust. Giving of credit with guarantee of fiduciary become development of effort of Pawnshop Public Corporation of research background to prospect of Pawnshop Public Corporation as company of publik ownership multi finance.

Research using approach of normatif metode and approach of this empiric aim to explain and study that is done by effort board of directors to organization chart of Pawnshop Public Corporation in order to develop his efforts. Besides study activity of defrayal institute having prospect as effort Pawnshop Public Corporation and various faced obstruction after becoming company of publik ownership multi finance. Normatif approach done with research to inventory of positif law, basic of law, systematic law, and research to level synchronization of vertical and horizontal. Empiric approach done by looking for direct information of field.

Based on analysis that is can be concluded that effort done by board of directors to organization chart of Pawnshop Public Corporation in order to development of his effort to alter company organization chart become dynamic and principal efficient office by applying good corporate governance as first step to draw up the transfer of physique of effort of Pawnshop Public Corporation become Public State Company. The analysis done to result of later research also conclude that finance consumer is activity of defrayal institute having prospect as effort Pawnshop Public Corporation in globalization era and free trade because there are delivery of goods by fiduciary transfer of ownership of defrayal object. Finance lease also have prospect as effort of Pawnshop Public Corporation because owning mechanism looking like work with finance consumer. After becoming company of publik ownership multi finance, obstructions that is faced by Pawnshop Public Corporation is to go into effect loan flower, maintain good relation with business partner, extending business in all aspect, create management team which is solid, and identifying suspicious transactions.

Key words: Prospect, Pawnshop Public Corporation, Multi Finance

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
HALAMAN PENGESAHAN.....	ii
HALAMAN MOTTO.....	iii
HALAMAN PERSEMBAHAN.....	iv
KATA PENGANTAR.....	v
ABSTRAK.....	vii
ABSTRAK DALAM BAHASA INGGRIS.....	viii
DAFTAR ISI.....	ix
DAFTAR SINGKATAN.....	xix
DAFTAR TABEL.....	xx
BAB I PENDAHULUAN.....	1
A. LATAR BELAKANG.....	1
B. PERMASALAHAN.....	6
C. TUJUAN PENELITIAN.....	7
D. KONTRIBUSI PENELITIAN.....	7
E. METODE PENELITIAN.....	8
1. Metode Pendekatan.....	8
2. Spesifikasi Penelitian.....	10
3. Metode Penentuan Sampel.....	10
4. Jenis dan Sumber Data.....	11

5. Teknik Pengumpulan Data.....	13
6. Metode Analisis Data.....	14
F. KERANGKA PEMIKIRAN.....	15
G. SISTEMATIKA PENULISAN TESIS.....	31

BAB II TINJAUAN PUSTAKA TENTANG PROSPEK PERUSAHAAN

UMUM (PERUM) PEGADAIAN SEBAGAI PERUSAHAAN

<i>MULTI FINANCE</i> MILIK NEGARA.....	33
--	----

A. TINJAUAN UMUM TENTANG

PERUSAHAAN UMUM (PERUM) PEGADAIAN.....	33
--	----

1. Sejarah Pegadaian Indonesia.....	33
-------------------------------------	----

1.1 Pegadaian Pada Masa *Vereenigde*

<i>Oost-Indische Compagnie/VOC</i>	33
--	----

1.2 Pegadaian Pada Masa Pemerintahan Belanda.....	34
---	----

1.3 Pegadaian Pada Masa Perjuangan Kemerdekaan.....	36
---	----

2. Posisi Pegadaian Sebagai Badan Usaha Milik

Negara (BUMN).....	37
--------------------	----

2.1 Pegadaian dalam Bentuk Perusahaan Negara (PN).....	37
--	----

2.2 Pegadaian dalam Bentuk Perusahaan Jawatan (PERJAN)....	39
--	----

2.3 Pegadaian dalam Bentuk Perusahaan Umum (PERUM).....	41
---	----

2.3.1 Kewenangan PERUM Pegadaian.....	42
---------------------------------------	----

2.3.2 Kegiatan dan Pengembangan Usaha

PERUM Pegadaian.....	43
----------------------	----

2.3.3	Modal PERUM Pegadaian.....	45
2.3.4	Pengelolaan PERUM Pegadaian.....	47
2.3.5	Pengawasan PERUM Pegadaian.....	48
2.3.6	Penggunaan Laba PERUM Pegadaian.....	49
2.4	Penataan Perusahaan Milik Negara dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara (BUMN).....	50
2.4.1	Maksud dan Tujuan BUMN.....	50
2.4.2	Pengelolaan dan Pengawasan BUMN.....	52
2.4.3	Maksud dan Tujuan Restrukturisasi BUMN.....	53
3.	Posisi PERUM Pegadaian dalam Lembaga Keuangan Indonesia.....	55
3.1	Pengertian Lembaga Keuangan.....	55
3.2	PERUM Pegadaian Sebagai Lembaga Keuangan Non Bank...57	
3.3	Lembaga Keuangan Informal.....	59
B. PEMBERIAN KREDIT ATAS DASAR		
HUKUM GADAI SEBAGAI KEGIATAN POKOK		
	PERUSAHAAN UMUM (PERUM) PEGADAIAN.....	61
1.	Pengikatan Kredit Sebagai Perjanjian Pokok.....	61
1.1	Pengertian Perjanjian.....	61
1.2	Syarat-Syarat Sahnya Perjanjian.....	64
1.3	Asas-Asas Hukum Perjanjian.....	64
1.4	Pengertian Kredit.....	66

1.5 Sifat Perjanjian Kredit.....	69
1.6 Bentuk Perjanjian Kredit.....	70
1.7 Perjanjian Jaminan Sebagai Perjanjian Tambahan (<i>Accessoir</i>).....	72
2. Gadai Menurut Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.....	75
2.1 Pengertian dan Sifat-Sifat Gadai.....	75
2.2 Subjek dan Objek Gadai.....	77
2.3 Terjadinya Hak Gadai.....	77
2.4 Hak dan Kewajiban Pemegang dan Pemberi Gadai.....	80
2.5 Hapusnya Hak Gadai.....	82
3. Gadai Menurut Aturan Dasar Pegadaian (ADP).....	83
3.1 Barang-Barang yang Dapat Digadaikan.....	83
3.2 Hak dan Kewajiban Pejabat Pegadaian.....	84
3.3 Terjadinya Hak Gadai.....	85
3.4 Berakhirnya Hak Gadai.....	86
C. PROSPEK PENGEMBANGAN KEGIATAN	
USAHA PERUSAHAAN UMUM (PERUM) PEGADAIAN.....	87
1. Hapusnya Kewenangan Tunggal Atas Usaha Gadai Pada PERUM Pegadaian Akibat Larangan Monopoli.....	87
1.1 Pengertian Monopoli.....	87
1.2 Larangan Terhadap Monopoli.....	90
2. Pemberian Kredit dengan Jaminan Fidusia Sebagai Pengembangan Kegiatan Usaha PERUM Pegadaian.....	92

2.1 Pengakuan Fidusia Sebagai Jaminan di Indonesia.....	92
2.2 Tujuan Pembentukan Undang-Undang Nomor 42 Tahun 1999 Tentang Jaminan Fidusia.....	96
2.3 Pengertian Jaminan Fidusia.....	97
2.4 Subjek dan Objek Jaminan Fidusia.....	98
2.5 Pembebanan Jaminan Fidusia.....	100
2.6 Pendaftaran Jaminan Fidusia.....	103
3. Bentuk-Bentuk Kegiatan Perusahaan <i>Multi Finance</i>	106
3.1 Pengertian Lembaga Pembiayaan.....	106
3.2 Penyempurnaan Terhadap Ketentuan dan Tata Cara Pelaksanaan Lembaga Pembiayaan.....	107
3.3 Kegiatan Sewa Guna Usaha (<i>Leasing</i>).....	111
3.3.1 Pengertian Sewa Guna Usaha (<i>Leasing</i>).....	112
3.3.2 Pihak-Pihak dalam Transaksi Sewa Guna Usaha (<i>Leasing</i>).....	113
3.3.3 Klasifikasi Sewa Guna Usaha (<i>Leasing</i>).....	115
3.4 Kegiatan Anjak Piutang (<i>Factoring</i>).....	117
3.4.1 Pengertian Anjak Piutang (<i>Factoring</i>)	117
3.4.2 Pihak-Pihak dalam Transaksi Anjak Piutang (<i>Factoring</i>).....	118
3.4.3 Cara Pengalihan Piutang.....	120
3.4.4 Klasifikasi Anjak Piutang (<i>Factoring</i>).....	124
3.5 Usaha Kartu Kredit (<i>Credit Card</i>).....	124

3.5.1	Pengertian Usaha Kartu Kredit (<i>Credit Card</i>).....	125
3.5.2	Pihak-Pihak dalam Transaksi Kartu Kredit (<i>Credit Card</i>).....	125
3.5.3	Klasifikasi Kartu Kredit (<i>Credit Card</i>).....	127
3.6	Kegiatan Pembiayaan Konsumen (<i>Consumer Finance</i>).....	128
3.6.1	Pengertian Pembiayaan Konsumen (<i>Consumer Finance</i>).....	128
3.6.2	Pihak-Pihak dalam Pembiayaan Konsumen (<i>Consumer Finance</i>).....	129
 BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN.....		131
A. HASIL PENELITIAN.....		131
1.	Gambaran Umum Tentang Perusahaan Umum (PERUM) Pegadaian.....	131
2.	Upaya yang Dilakukan Oleh Direksi Terhadap Struktur Organisasi Perusahaan Umum (PERUM) Pegadaian dalam Rangka Pengembangan Usahanya.....	139
2.1	Struktur Organisasi Perusahaan Berdasarkan Keputusan Direksi Perusahaan Umum (PERUM) Pegadaian Nomor SM.2/1/29 Tentang Struktur Organisasi dan Tata Kerja PERUM Pegadaian.....	141
2.2	Struktur Organisasi Perusahaan Berdasarkan Keputusan Direksi Perusahaan Umum (PERUM) Pegadaian	

Nomor 1000/KP.400324/2002 Tentang Struktur Organisasi dan Tata Kerja PERUM Pegadaian.....	147
3. Kegiatan Pembiayaan yang Mempunyai Prospek Sebagai Usaha Perusahaan Umum (PERUM) Pegadaian di Era Globalisasi.....	159
3.1 Pemberian Kredit dengan Jaminan Fidusia Pada PERUM Pegadaian.....	159
3.1.1 Sasaran Pemberian Kredit dengan Jaminan Fidusia...	161
3.1.2 Tahap Awal Proses Pemberian Kredit dengan Jaminan Fidusia.....	164
3.1.3 Tahap Pengikatan Kredit dengan Jaminan Fidusia.....	168
3.1.4 Perhitungan Angsuran Bulanan dan Denda Keterlambatan.....	170
3.2 Prospek Kegiatan Pembiayaan Konsumen (<i>Consumer Finance</i>) Sebagai Usaha PERUM Pegadaian di Era Globalisasi.....	173
3.2.1 Tahap Pra Transaksi Pembiayaan Konsumen.....	173
3.2.2 Tahap Pengikatan Transaksi Pembiayaan Konsumen.....	175
3.3 Prospek Kegiatan Sewa Guna Usaha (<i>Leasing</i>) Sebagai Usaha PERUM Pegadaian di Era Globalisasi.....	178
3.3.1 Tahap Pra Transaksi Sewa Guna Usaha.....	179
3.3.2 Tahap Transaksi Sewa Guna Usaha.....	181

4. Hambatan-hambatan yang Dihadapi	
Perusahaan Umum (PERUM) Pegadaian Setelah	
Menjadi Perusahaan Multi Finance Milik Negara.....	185
4.1 Menjadi Perusahaan <i>Multi Finance</i> Milik Negara	
yang Terpercaya.....	185
4.1.1 Bunga Pinjaman Perusahaan <i>Multi Finance</i>	185
4.1.2 Unit-Unit Kerja Perusahaan <i>Multi Finance</i>	189
4.1.3 Mitra Bisnis Perusahaan <i>Multi Finance</i>	190
4.2 Mengidentifikasi Transaksi Keuangan yang	
Mencurigakan.....	191
B. PEMBAHASAN.....	193
1. Upaya yang Dilakukan Oleh Direksi Terhadap	
Struktur Organisasi Perusahaan Umum (PERUM) Pegadaian	
dalam Rangka Pengembangan Usahanya.....	193
2. Kegiatan Pembiayaan yang Mempunyai Prospek Sebagai	
Usaha Perusahaan Umum (PERUM) Pegadaian	
di Era Globalisasi	226
2.1 Prospek Pemberian Kredit dengan Jaminan Fidusia	
Pada PERUM Pegadaian.....	226
2.2 Prospek Kegiatan Pembiayaan	
Konsumen (<i>Consumer Finance</i>) Sebagai	
Usaha PERUM Pegadaian di Era Globalisasi.....	231

2.2.1 Hubungan Hukum Para Pihak dalam Perjanjian Pembiayaan Konsumen (<i>Consumer Finance</i>)	231
2.2.2 Keunggulan-Keunggulan Pembiayaan Konsumen (<i>Consumer Finance</i>)	237
2.3 Prospek Kegiatan Sewa Guna Usaha (<i>Leasing</i>) Sebagai Usaha PERUM Pegadaian di Era Globalisasi.....	241
2.3.1 Hubungan Hukum Para Pihak dalam Perjanjian Sewa Guna Usaha (<i>Leasing</i>)	241
2.3.2 Keunggulan-Keunggulan Sewa Guna Usaha (<i>Leasing</i>).....	248
3. Hambatan-hambatan yang Dihadapi Perusahaan Umum (PERUM) Pegadaian Setelah Menjadi Perusahaan <i>Multi Finance</i> Milik Negara.....	258
3.1 Menjadi Perusahaan <i>Multi Finance</i> Milik Negara yang Terpercaya.....	258
3.1.1 Memberikan Bunga Pinjaman yang Rendah Kepada Nasabah.....	258
3.1.2 Membentuk Tim Manajemen yang Solid.....	263
3.1.3 Mempertahankan Hubungan Kerja Sama yang Baik dengan Mitra Bisnis.....	265
3.2 Mengidentifikasi Transaksi Keuangan yang Mencurigakan.....	268

Bab IV PENUTUP.....	279
A. KESIMPULAN.....	279
B. SARAN.....	282

DAFTAR SINGKATAN

- ADP : Aturan Dasar Pegadaian
- BUMN : Badan Usaha Milik Negara
- HPS : Harga Pasar Setempat
- Kanwil : Kantor Wilayah
- Kanca : Kantor Cabang
- KUH Perdata : Kitab Undang-Undang Hukum Perdata
- LKNB : Lembaga Keuangan Non Bank
- PERJAN : Perusahaan Jawatan
- PN : Perusahaan Negara
- PERSERO : Perusahaan Perseroan
- PERUM : Perusahaan Umum
- SDM : Sumber Daya Manusia
- STL : Standar Taksiran Logam
- VOC : *Vereenigde Oost-Indische Compagnie*

DAFTAR TABEL BAGAN DAN MATRIK

- Tabel 1 Penyaluran Uang Pinjaman Pada Tahun 1998-2002.....134
- Tabel 2 Komposisi Karyawan PERUM Pegadaian.....135
- Tabel 3 Perkembangan Nasabah PERUM Pegadaian Tahun 1998-2002.....136
- Tabel 4 Penerimaan Barang Jaminan Pada PERUM Pegadaian
Tahun 1998-2002.....136
- Tabel 5 Penggolongan Uang Pinjaman, Sewa Modal, Biaya
Penyimpanan Dan Asuransi.....138
- Bagan 1 Struktur Organisasi PERUM Pegadaian Berdasarkan
Keputusan Direksi PERUM Pegadaian Nomor SM.2/1/29 Tentang
Struktur Organisasi Dan Tata Kerja PERUM Pegadaian.....144
- Bagan 2 Struktur Organisasi PERUM Pegadaian Berdasarkan
Keputusan Direksi PERUM Pegadaian Nomor 1000/KP.400324/2002
Tentang Struktur Organisasi Dan Tata Kerja PERUM Pegadaian.....146
- Matrik 1 Susunan Direktorat PERUM Pegadaian Sebelum Dan Sesudah
Perubahan Struktur Organisasi.....151
- Matrik 2 Perbandingan Struktur Organisasi Kantor Cabang.....156
- Tabel 6 Perkembangan Operasional PERUM Pegadaian
Tahun 1990-2002.....158
- Bagan 3 Hubungan Hukum Para Pihak dalam Perjanjian Pembiayaan
Konsumen.....235
- Bagan 4 Hubungan Hukum Antara Lessor, Lessee, dan Supplier dalam
Perjanjian Sewa Guna Usaha.....247

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

Perusahaan Umum (PERUM) Pegadaian merupakan Badan Usaha Milik Negara yang menyalurkan uang pinjaman atau kredit atas dasar hukum gadai. Lembaga keuangan yang semula berbentuk jawatan ini, dialihkan menjadi PERUM sejak dikeluarkannya Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1990 Tentang Pengalihan Bentuk Perusahaan Jawatan (PERJAN) Pegadaian Menjadi Perusahaan Umum (PERUM) Pegadaian.

Pada awal pengalihan bentuk usaha menjadi PERUM Pegadaian, pihak manajemen berusaha memperbaiki kualitas pelayanan dengan menaikkan plafon uang pinjaman, menambah cabang-cabang baru, meningkatkan kualitas sumber daya manusia, dan mencari tambahan dana sebagai modal kerja. Berbagai upaya yang dilakukan ini ternyata mampu mengangkat citra PERUM Pegadaian sebagai alternatif penyedia dana yang mudah dan cepat.¹ Selain mengutamakan pelayanan umum, PERUM Pegadaian juga berorientasi untuk memupuk keuntungan. Masyarakat yang membutuhkan uang pinjaman cukup menyerahkan barang bergerak miliknya sebagai jaminan. Uang pinjaman tersebut ada yang digunakan untuk mencukupi kebutuhan hidup, kebutuhan yang mendesak, menambah modal usaha, maupun kebutuhan penting lainnya.

¹ A.R. Satalaksana, *Kendala-Kendala Yuridis Dalam Operasionalisasi PERUM PEGADAIAN*, (Malang: Makalah Seminar Kendala-Kendala Pengembangan PERUM Pegadaian Dalam Menunjang Pembangunan Nasional, 1994), hlm. 3

Landasan operasionalisasi gadai di lingkungan PERUM Pegadaian didasarkan atas Aturan Dasar Pegadaian/ADP (*Pandhuis Reglement*), *Staatsblad* Tahun 1928 Nomor 81 dan Hukum Indonesia. Ketentuan dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata Buku II Bab XX Tentang Gadai mulai Pasal 1150 sampai dengan Pasal 1160, dapat dipergunakan oleh PERUM Pegadaian dalam melakukan bisnisnya sepanjang terdapat kekosongan di dalam ADP. Selain itu, ketentuan dalam KUH Perdata Buku III Bab XIII Tentang Pinjam-meminjam juga berlaku untuk perjanjian pinjam uang atau kredit yang dilakukan oleh PERUM Pegadaian.²

Gadai merupakan hak jaminan atas benda bergerak yang timbul dari suatu perjanjian yang melekat pada perjanjian utang piutang di antara debitor dan kreditor. Sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam Pasal 1152 Ayat (2) dan Ayat (3) KUH Perdata, benda yang digadaikan harus diserahkan kepada kreditor supaya hak gadainya tidak hapus. Jika benda yang dapat dijaminakan merupakan alat yang digunakan untuk memenuhi kebutuhan hidupnya sehari-hari, maka ketentuan gadai yang mengharuskan kreditor untuk menguasai benda jaminan akan sangat merugikan debitor. Akibat ketentuan gadai ini, dalam perkembangannya timbul suatu bentuk jaminan baru dengan pengalihan hak milik suatu benda atas dasar kepercayaan atau fidusia. Barang bergerak yang dijaminakan secara fidusia tetap berada dalam penguasaan debitor sehingga dapat dimanfaatkannya secara maksimal.

² Mariam Darus Badruzaman, *Aspek Yuridik Bagi Kemungkinan Perluasan Usaha PERUM Pegadaian Di Masa Mendatang*, (Malang: Makalah Seminar Kendala-Kendala Pengembangan PERUM Pegadaian Dalam Menunjang Pembangunan Nasional, 1994), hlm. 14

Fidusia dimanfaatkan oleh masyarakat termasuk masyarakat bisnis karena dianggap dapat memenuhi kebutuhan tersedianya dana tanpa melemahkan potensi calon debitur untuk melanjutkan usahanya yang pada akhirnya dapat dipenuhi lebih lanjut oleh lembaga pembiayaan, yaitu lembaga keuangan dengan mekanisme kerja tanpa jaminan.³ Menurut Pasal 3 Ayat (1) Huruf c Keputusan Presiden Nomor 61 Tahun 1988 Tentang Lembaga Pembiayaan, badan usaha selain bank yang ditunjuk untuk menjalankan kegiatan usaha lembaga pembiayaan adalah perusahaan pembiayaan.

Perusahaan pembiayaan adalah badan usaha yang khusus didirikan untuk menjalankan kegiatan pembiayaan tertentu maupun pembiayaan yang sifatnya beragam (*multi finance*), seperti sewa guna usaha (*leasing*), anjak piutang (*factoring*), usaha kartu kredit (*credit card*), dan pembiayaan konsumen (*consumer finance*). Perusahaan pembiayaan yang berbentuk Perseroan Terbatas (PT) atau Koperasi ini memiliki kegiatan pembiayaan yang berbeda dengan PERUM Pegadaian. Sejak didirikan dengan nama Pegadaian Negara pada tanggal 1 April 1901 sampai dengan dialihkan menjadi PERUM Pegadaian, kegiatan pembiayaannya hanya dilakukan dalam bentuk penyediaan dana atas dasar hukum gadai. Kewenangan yang diberikan kepada PERUM Pegadaian untuk melakukan monopoli atau penguasaan tunggal atas usaha gadai diatur dalam Pasal 3 Ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1990 Tentang Pengalihan Bentuk Perusahaan Jawatan (PERJAN) Pegadaian Menjadi Perusahaan Umum (PERUM) Pegadaian.

³ Sri Redjeki Hartono, *Kapita Selekta Hukum Perusahaan*, (Bandung: Mandar Maju, 2000), hlm. 121

Tujuan diberikannya monopoli atau wewenang tunggal atas usaha gadai kepada PERUM Pegadaian sebenarnya bertujuan untuk melindungi masyarakat menengah ke bawah dari lembaga keuangan non formal seperti pengijon, pegadaian gelap, bank gelap, rentenir, dan sebagainya yang sangat merugikan masyarakat. Lembaga keuangan non formal ini cenderung memanfaatkan kebutuhan masyarakat akan dana yang mendesak, keterbatasan informasi masyarakat, dan keterisolasian masyarakat di daerah tertentu dengan tujuan untuk mendapatkan keuntungan yang sebanyak mungkin.

Pada tanggal 10 November 2000, pemerintah telah menetapkan kembali kelanjutan usaha-usaha PERUM Pegadaian dalam Peraturan Pemerintah Nomor 103 Tahun 2000 Tentang Perusahaan Umum (PERUM) Pegadaian. Peraturan ini dikeluarkan sebagai bentuk tindak lanjut Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 1998 Tentang Perusahaan Umum (PERUM) yang menegaskan pemberian otonomi yang lebih luas kepada manajemen PERUM dalam melakukan pengurusan perusahaan dengan tujuan untuk meningkatkan daya saing dan pengembangan usahanya di era globalisasi.

Pasal 3 Ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 103 Tahun 2000 Tentang Perusahaan Umum (PERUM) Pegadaian hanya menegaskan kembali wewenang yang dimiliki PERUM Pegadaian untuk memberikan kredit atas dasar hukum gadai. Ketentuan ini sama sekali tidak menegaskan keberadaan PERUM Pegadaian sebagai badan usaha tunggal yang mempunyai wewenang untuk melakukan monopoli atau penguasaan tunggal atas usaha gadai seperti yang diatur dalam peraturan sebelumnya. Tidak ditegaskannya kembali

wewenang PERUM Pegadaian sebagai satu-satunya badan usaha yang diperbolehkan menyalurkan uang pinjaman atas dasar hukum gadai berkaitan erat dengan keberadaan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat yang melarang pemberian hak atau kekuasaan yang eksklusif kepada pelaku usaha dalam menjalankan bisnisnya. Sebagai antisipasi timbulnya pegadaian lain yang akan berpengaruh terhadap bentuk dan kegiatan usaha PERUM Pegadaian, pemerintah telah menetapkan pengembangan kegiatan usahanya dalam bentuk penyaluran uang pinjaman dengan jaminan fidusia. Penetapan ini diatur dalam Pasal 8 Huruf b Peraturan Pemerintah Nomor 103 Tahun 2000 Tentang Perusahaan Umum (PERUM) Pegadaian.

Jaminan dalam bentuk fidusia telah digunakan secara luas dalam transaksi pinjam meminjam. Selain memberikan kemudahan untuk menguasai benda yang dijamin, debitor juga dapat melakukan kegiatan usaha yang dibiayai dari uang pinjaman dengan jaminan fidusia. Sebelum diatur dalam Undang-Undang Nomor 42 Tahun 1999 Tentang Jaminan Fidusia, penggunaan fidusia dalam praktek sehari-hari didasarkan atas yurisprudensi. Pengaturan jaminan fidusia dalam undang-undang bertujuan untuk membantu kegiatan usaha dan memberikan kepastian hukum kepada para pihak yang berkepentingan.

Penetapan pemberian kredit dengan jaminan fidusia merupakan proses awal pengembangan usaha PERUM Pegadaian di bidang pembiayaan. Penetapan ini sekaligus menunjukkan bahwa prospek pengembangan usaha

PERUM Pegadaian di bidang pembiayaan diarahkan kepada kegiatan yang memberikan kemudahan kepada calon debitur untuk mendapatkan dana atau barang modal yang lebih bervariasi seperti yang dilakukan oleh perusahaan pembiayaan. Sesuai dengan perkembangan fidusia dalam masyarakat bisnis yang akhirnya dapat dipenuhi lebih lanjut oleh lembaga dengan mekanisme kerja tanpa jaminan, maka bentuk-bentuk usaha dari lembaga pembiayaan ini juga mempunyai prospek sebagai usaha PERUM Pegadaian di era globalisasi. Bertitik tolak dari uraian di atas, maka penulis menganggap diperlukannya suatu penelitian tentang prospek PERUM Pegadaian sebagai perusahaan *multi finance* milik negara.

B. PERMASALAHAN

Berdasarkan uraian di atas, maka dapat dikemukakan permasalahan sebagai berikut:

1. Upaya apakah yang dilakukan oleh Direksi terhadap struktur organisasi Perusahaan Umum (PERUM) Pegadaian dalam rangka pengembangan usahanya?
2. Kegiatan pembiayaan apakah yang mempunyai prospek sebagai usaha Perusahaan Umum (PERUM) Pegadaian di era globalisasi?
3. Hambatan-hambatan apakah yang dihadapi Perusahaan Umum (PERUM) Pegadaian setelah menjadi perusahaan *multi finance* milik negara?

C. TUJUAN PENELITIAN

Penelitian mengenai prospek PERUM Pegadaian sebagai perusahaan *multi finance* milik negara bertujuan untuk:

1. mengungkapkan dan mengkaji upaya yang dilakukan oleh Direksi terhadap struktur organisasi Perusahaan Umum (PERUM) Pegadaian dalam rangka pengembangan usahanya;
2. mengungkapkan dan mengkaji kegiatan pembiayaan yang mempunyai prospek sebagai usaha Perusahaan Umum (PERUM) Pegadaian di era globalisasi;
3. mengungkapkan dan mengkaji hambatan-hambatan yang dihadapi Perusahaan Umum (PERUM) Pegadaian setelah menjadi perusahaan *multi finance* milik negara.

D. KONTRIBUSI PENELITIAN

Kontribusi yang diharapkan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. secara teoritis, hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah khazanah keilmuan di bidang hukum ekonomi dan teknologi khususnya hukum perusahaan dan sebagai sumber informasi ilmiah bagi akademisi untuk mengkaji pengembangan PERUM Pegadaian di masa depan.
2. secara praktis, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberi masukan kepada pihak-pihak yang berwenang mengenai bentuk-bentuk kegiatan pembiayaan yang dapat dikembangkan oleh PERUM Pegadaian di era globalisasi.

E. METODE PENELITIAN

1. Metode Pendekatan

Penelitian tentang prospek PERUM Pegadaian sebagai perusahaan *multi finance* milik negara menggunakan pendekatan normatif dan empiris. Keduanya digunakan untuk mengungkapkan dan mengkaji perubahan yang dilakukan oleh Direksi terhadap struktur organisasi PERUM Pegadaian dalam rangka pengembangan usahanya dan mengkaji kegiatan pembiayaan yang mempunyai prospek sebagai usaha PERUM Pegadaian di era globalisasi. Kedua pendekatan ini juga digunakan untuk menjawab permasalahan tentang hambatan-hambatan yang dihadapi PERUM Pegadaian setelah menjadi perusahaan *multi finance* milik negara.

Pendekatan terhadap hukum yang normatif mengidentifikasi dan mengkonsepsikan hukum sebagai norma, kaidah, peraturan dan perundang-undangan yang berlaku pada suatu waktu dan tempat tertentu sebagai produk dari suatu kekuasaan negara tertentu yang berdaulat. Pendekatan terhadap hukum dengan menggunakan metode empiris mengidentifikasi dan mengkonsepsikan hukum sebagai suatu institusi sosial yang riil dan fungsional dalam sistem kehidupan bermasyarakat yang terjadi dari perilaku anggota-anggota masyarakat yang mempola.⁴ Sebagai penyebutan lain dari penelitian sosiologis, penelitian empiris juga merupakan suatu proses yang terdiri dari suatu rangkaian langkah-langkah yang dilakukan secara terencana dan sistematis untuk memperoleh

⁴ Ronny Hanitijo Soemitro, *Perbandingan Antara Penelitian Hukum Normatif Dengan Penelitian Hukum Empiris*, Majalah Masalah-Masalah Hukum Nomor 9 (Semarang: Fakultas Hukum UNDIP, 1991), hlm. 44

pemecahan permasalahan atau mendapatkan jawaban atas pertanyaan tertentu. Langkah-langkah yang satu dengan yang lain harus saling mendukung agar penelitian yang dilakukan mempunyai nilai ilmiah dan menghasilkan kesimpulan yang tidak meragukan. Penelitian yang menggunakan pendekatan empiris di samping pendekatan normatif memberikan bobot lebih pada penelitian yang bersangkutan.⁵ Pendekatan empiris dilakukan dengan mencari informasi langsung dari lapangan yang akan memberikan jawaban atas permasalahan yang ada dengan mengambil sikap terstruktur, terarah, dan tunggal.

Pendekatan normatif diawali dengan penelitian terhadap taraf inventarisasi hukum positif. Kegiatan pendahuluan ini dilakukan dengan memilih pasal-pasal yang berisi norma-norma hukum yang mengatur tentang bentuk-bentuk usaha negara, perjanjian kredit, dan lembaga pembiayaan. Setelah diidentifikasi secara kritis analitis dan diklasifikasi secara logis sistematis, maka penelitian dilanjutkan dengan menganalisis norma-norma hukum yang sudah diinventarisasi dengan asas-asas hukum yang ada untuk memberikan penilaian yang bersifat etis. Kegiatan lain yang tidak kalah penting adalah penelitian terhadap sistematik hukum dan penelitian terhadap taraf sinkronisasi vertikal dan horizontal.

Penelitian sistematik hukum dilakukan terhadap bahan-bahan hukum primer dan bahan-bahan hukum sekunder dengan mengacu pada pengertian-pengertian dasar yang terdapat dalam sistem hukum sehingga

⁵ Sunaryati Hartono, *Penelitian Hukum Di Indonesia Pada Akhir Abad Ke-21*, (Bandung: Alumni, 1994), hlm. 142

dapat digunakan sebagai kerangka konseptual. Penelitian terhadap taraf sinkronisasi vertikal merupakan penelitian terhadap sinkronisasi peraturan perundang-undangan dalam perspektif hierarki yang mengatur bidang hukum yang sama.⁶ Penelitian terhadap taraf sinkronisasi horizontal dapat dilakukan secara lebih terperinci dengan mengadakan inventarisasi terhadap peraturan perundang-undangan yang sejajar.

2. Spesifikasi Penelitian

Penelitian yang bersifat deskriptif analitis bertujuan untuk memberikan gambaran tentang suatu masyarakat atau suatu kelompok orang tertentu atau gambaran tentang suatu gejala atau hubungan antara dua gejala atau lebih. Penelitian yang bersifat deskriptif analitis biasanya menggunakan metode survei.⁷ Penelitian ini bersifat deskriptif analitis dengan harapan mampu memberikan gambaran yang rinci, sistematis, dan menyeluruh mengenai segala hal yang berhubungan dengan pengembangan PERUM Pegadaian di masa depan.

3. Metode Penentuan Sampel

Penentuan sampel dilakukan dengan teknik pengambilan sampel purposif (*purposive sampling*). Sampel ditetapkan secara sengaja oleh peneliti yang didasarkan atas kriteria atau pertimbangan tertentu.

⁶ Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1990), hlm. 26

⁷ Irawan Suhartono, *Metode Penelitian Sosial Suatu Teknik Penelitian Bidang Kesejahteraan Sosial dan Ilmu Sosial Lainnya*, (Bandung: Remaja Rosdakarya, 1998), hlm. 63

Berdasarkan tujuan penelitian, maka peneliti menetapkan PERUM Pegadaian Pusat dan PERUM Pegadaian Semarang sebagai sampel penelitiannya. Penelitian yang dilakukan di Kantor Pusat PERUM Pegadaian selain bertujuan untuk mendapatkan data mengenai perkembangan kegiatan usaha PERUM Pegadaian di seluruh Indonesia, juga didasarkan bahwa semua pengambilan keputusan yang berkaitan dengan pengembangan usaha PERUM Pegadaian berasal dari kantor pusat. Perusahaan pembiayaan yang diambil sebagai sampel penelitian adalah PT. Orix Indonesia Finance yang berkedudukan di Jakarta Selatan. Perusahaan ini merupakan perusahaan *multi finance* pertama kali yang beroperasi di Indonesia.

4. Jenis dan Sumber Data

Jenis dan sumber data yang diperlukan meliputi data primer dan data sekunder. Data primer diperoleh langsung dari lapangan yang merupakan hasil wawancara dengan pihak-pihak yang telah ditunjuk oleh Kantor Pusat PERUM Pegadaian dan Kanwil PERUM Pegadaian Semarang serta PT. Orix Indonesia Finance kantor cabang Jakarta Selatan.

Data sekunder merupakan data yang diperoleh dari bahan pustaka.⁸

Data sekunder yang diperoleh melalui kepustakaan terdiri dari:

- a. bahan hukum primer, yaitu materi hukum yang bersifat mengikat yang antara lain sebagai berikut:

⁸ Soeryono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: UI Press, 1984), hlm. 51

- 1) Undang-Undang Dasar 1945;
 - 2) Kitab Undang-Undang Hukum Perdata;
 - 3) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat;
 - 4) Undang-Undang Nomor 42 Tahun 1999 Tentang Jaminan Fidusia;
 - 5) Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara;
 - 6) Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 1998 Tentang Perusahaan Umum (PERUM);
 - 7) Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 1998 Tentang Perusahaan Perseroan (PERSERO) sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2001.
 - 8) Peraturan Pemerintah Nomor 103 Tahun 2000 Tentang Perusahaan Umum (PERUM) Pegadaian;
 - 9) Keputusan Presiden Nomor 61 Tahun 1988 Tentang Lembaga Pembiayaan.
- b. bahan hukum sekunder, yaitu bahan pustaka yang berisikan informasi tentang bahan hukum primer.⁹ Bahan hukum sekunder yang mendukung tujuan penelitian ini antara lain sebagai berikut:
- 1) literatur hukum perusahaan, sejarah Pegadaian di Indonesia, jaminan kebendaan, dan lembaga pembiayaan;

⁹ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 1995), hlm. 29

- 2) hasil-hasil penelitian hukum yang berkaitan dengan permasalahan yang akan dikaji;
 - 3) jurnal, makalah, dan artikel yang berkaitan dengan penelitian.
- c. bahan hukum tersier, yaitu bahan-bahan yang bersifat menunjang bahan hukum primer dan sekunder.¹⁰ Bahan-bahan hukum tersier yang dimaksud berupa kamus ekonomi, ensiklopedia, dan bahan lain yang dapat memberikan petunjuk atau penjelasan yang berkaitan dengan permasalahan yang dikaji.

5. Teknik Pengumpulan Data

Data yang ingin diperoleh dikumpulkan dengan menggunakan teknik sebagai berikut:

- a. Studi dokumen dan studi kepustakaan yang dilakukan untuk memperoleh data sekunder berupa bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Bahan-bahan yang dicatat meliputi permasalahan, argumentasi, langkah-langkah yang diambil serta konsekuensi dan alternatif pemecahan masalah. Kepustakaan dibatasi menurut sifat keilmuan, yaitu Hukum Ekonomi dan Teknologi dengan memperhatikan bidang lain yang mendukung pemecahan masalah.
- b. Penelitian lapangan untuk mencari data guna mendukung dan menunjang data sekunder dilakukan dengan wawancara, yaitu percakapan dengan maksud tertentu yang dilakukan oleh pihak yang

¹⁰ Burhan Ashshofa, *Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta: Rineka Cipta, 1998), hlm. 104

mengajukan pertanyaan (*interviewer*) dan pihak yang memberikan jawaban atas pertanyaan tersebut (*interviewee*).¹¹ Wawancara yang dilakukan menggunakan teknik wawancara berencana (*standardized interview*) yang terdiri dari suatu daftar pertanyaan yang telah direncanakan dan disusun sebelumnya.¹²

6. Metode Analisis Data

Analisis data dalam penelitian tentang prospek PERUM Pegadaian sebagai perusahaan *multi finance* milik negara menggunakan metode analisis kualitatif dengan metode interaktif sehingga data yang terkumpul akan dianalisis melalui 3 tahap, yaitu memilih data atau reduksi data, menyajikan data, dan menarik kesimpulan.¹³ Reduksi data diartikan sebagai proses pemilihan, pemusatan perhatian pada penyederhanaan, pengabstrakan dan transformasi data kasar yang muncul dari catatan tertulis di lapangan. Penyajian data adalah penyajian sekumpulan informasi tersusun yang memberikan kemungkinan adanya penarikan kesimpulan dan pengambilan tindakan. Kegiatan tersebut dilakukan terus menerus, diulang-ulang sehingga membentuk siklus yang memungkinkan untuk menghasilkan kesimpulan. Data yang bersifat kuantitatif dipergunakan sebagai pendukung data kualitatif dan disajikan dalam bentuk tabel untuk kemudian diinterpretasikan.

¹¹ Lexy J. Moleong, *Metode Penelitian Kualitatif*, (Bandung: Remaja Rosdakarya, 2000), hlm. 135

¹² Koentjaraningrat, *Metode-Metode Penelitian Masyarakat*, (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 1993), hlm. 139

¹³ Matthew B. Miles dan A. Michael Huberman, *Analisis Data Kualitatif, Buku Sumber Tentang Metode-Metode Baru*, (Jakarta: UI-Press, 1992), hlm. 16

F. KERANGKA PEMIKIRAN

Kebutuhan akan dana dalam kehidupan sehari-hari guna menggerakkan roda perekonomian dirasakan semakin meningkat. Ada masyarakat yang kelebihan dana tetapi tidak memiliki kemampuan usaha, di sisi lain ada masyarakat yang memiliki kemampuan usaha namun terhambat karena hanya memiliki sedikit atau bahkan tidak memiliki dana sama sekali. Akhirnya, untuk mempertemukan mereka diperlukan perantara (*intermediary*). Dari sinilah timbul perjanjian untuk utang piutang atau perjanjian kredit.

Perjanjian untuk utang piutang atau perjanjian kredit merupakan perjanjian yang menjadi dasar pemberian utang. Secara teoritis, perjanjian kredit menimbulkan perikatan yang mengandung hak dan kewajiban di antara para pihak. Berdasarkan perikatan ini, kreditor berkewajiban memberi utang sedangkan debitor berhak menerima utang sesuai isi perjanjian. Sebaliknya, debitor berkewajiban menerima utang dan kreditor berhak atas penerimaan utang tersebut. Pihak yang mengingkari kewajibannya berarti melakukan wanprestasi. Dilihat dari bentuknya, perjanjian kredit termasuk perjanjian konsensual. Perjanjian ini dibuat tertulis untuk menjaga tertib administrasi dan mencegah resiko yang tidak perlu. Pelaksanaan dari perjanjian kredit adalah perjanjian utang piutang. Dilihat dari bentuknya, perjanjian utang piutang termasuk perjanjian riil. Jadi, perjanjian ini ada jika benar-benar sudah terjadi pemberian utang oleh kreditor kepada debitor.¹⁴

¹⁴ Mochammad Dja'is, *Peran Sifat Accessoire Hak Tanggungan Dalam Mengatasi Kredit Macet*, (Semarang: Majalah Masalah-Masalah Hukum UNDIP, Edisi Khusus, 1997) hlm. 53

Kreditor akan memberikan kredit jika ada jaminan yang memadai untuk menjamin pelunasan utang debitor. Oleh karena itu ilmu hukum dan peraturan perundang-undangan yang ada telah menciptakan dan memberlakukan jaminan dalam bentuk kebendaan. Jaminan ini diberikan dalam bentuk penunjukan atau pengalihan atas kebendaan tertentu jika debitor gagal melaksanakan kewajibannya dalam jangka waktu yang telah ditentukan, memberikan hak kepada kreditor untuk melelang benda yang dijamin, serta memperoleh pelunasan terlebih dahulu dari kreditor lainnya. Perjanjian pemberian jaminan ini melekat pada perjanjian yang mendasari lahirnya utang piutang. Menurut Hukum Indonesia, jaminan kebendaan tersebut meliputi hipotek, hak tanggungan atas tanah, gadai, dan fidusia.

Gadai merupakan lembaga jaminan atas benda bergerak. Lembaga jaminan ini dijadikan sebagai dasar usaha dari PERUM Pegadaian untuk menjamin kredit yang diberikan. Sebagai lembaga keuangan non bank, operasionalisasi PERUM Pegadaian didasarkan atas Aturan Dasar Pegadaian/ADP (*Pandhuis Reglement*), Staatsblad Tahun 1928 Nomor 81 dan Hukum Indonesia. Ketentuan gadai yang diatur dalam Pasal 1150 sampai dengan Pasal 1160 KUH Perdata, bukan merupakan unsur yang bersifat khas pada PERUM Pegadaian karena gadai merupakan bentuk agunan yang dimungkinkan dapat dipergunakan pula oleh bank. Jaminan kebendaan ini disukai oleh kreditor karena di samping melekat hak kebendaan, eksekusinya juga sangat mudah. Jika debitor wanprestasi, maka dapat dilakukan eksekusi langsung (*parate executie*) dengan melelang benda yang digadaikan tersebut.

Menurut Pasal 1152 Ayat (2) KUH Perdata, benda yang digadaikan harus dikuasai pemegang gadai. Ratio dari penguasaan ini ialah sebagai publikasi untuk umum bahwa hak kebendaan atas benda bergerak tersebut ada pada pemegang gadai. Pasal 1152 Ayat (3) KUH Perdata menegaskan bahwa apabila barang gadai keluar dari kekuasaan pemegang gadai, maka hak gadainya menjadi hapus, kecuali jika barang itu hilang atau dicuri.

Ketentuan mengenai sah dan hapusnya gadai seperti yang diatur dalam Pasal 1152 Ayat (2) dan Ayat (3) KUH Perdata, akan menghalangi penerapan lembaga gadai dalam hal-hal sebagai berikut:¹⁵

1. apabila barang yang digadaikan untuk memperoleh utang atau kredit adalah barang-barang yang diperlukan atau dipakai oleh debitor guna keperluan menjalankan usahanya. Artinya bahwa tanpa barang-barang itu tidak mungkin bagi debitor untuk dapat menjalankan usahanya yang notabene adalah juga dalam rangka menghasilkan pendapatan guna dapat melunasi utangnya;
2. apabila di satu pihak kreditor diminta debitor untuk membiayai atau membeli barang-barang dagangan, mesin-mesin untuk proses produksi, bahan baku untuk keperluan produksinya, sedangkan di pihak lain kreditor menginginkan agar barang-barang yang dibiayai tersebut diagunkan kepada kreditor.

Bagaimanakah bila dicoba untuk melakukan suatu terobosan dengan cara mula-mula dilakukan perjanjian gadai, kemudian untuk sahnya gadai,

¹⁵ Sutan Remy Sjahdeini, *Komentar Pasal Demi Pasal Undang-Undang Nomor 42 Tahun 1999 Tentang Jaminan Fidusia*, (Jakarta: Jurnal Hukum Bisnis, 1999), hlm. 39

barang yang digadaikan tersebut diserahkan ke dalam penguasaan penerima gadai kemudian dilakukan perjanjian pinjam pakai sehingga barang itu dikembalikan lagi kepada pemberi gadai? Konstruksi ini tidak dibenarkan karena bertentangan dengan Pasal 1152 Ayat (2) dan Ayat (3) KUH Perdata. Jika barang bergerak yang dapat dijaminakan merupakan barang yang digunakan untuk menghasilkan pendapatan guna melunasi utangnya, maka kedua ketentuan inilah yang dianggap menghambat bagi pihak-pihak yang membutuhkan modal usaha dari PERUM Pegadaian.

Pemberian jaminan yang memerlukan penyerahan kekuasaan fisik atas barang jaminannya sudah mulai dirasakan usang dan merintang kebutuhan ekonomi dewasa ini, terutama jika yang diserahkan itu adalah barang-barang modal yang dipakai untuk menjalankan usaha-usaha pemberi jaminan. Oleh karena lembaga jaminan mempunyai tugas dalam melancarkan dan mengamankan pemberian kredit, maka jaminan yang baik atau ideal adalah:¹⁶

1. yang secara mudah membantu perolehan kredit itu oleh pihak yang memerlukannya;
2. yang tidak melemahkan potensi atau kekuatan si pencari kredit untuk melakukan atau meneruskan usahanya;
3. yang memberikan kepastian kepada si pemberi kredit, dalam arti bahwa barang jaminan setiap waktu tersedia untuk dieksekusi, yaitu bila perlu dapat mudah diuangkan untuk melunasi utangnya si penerima atau pengambil kredit.

¹⁶ R. Subekti, *Jaminan-Jaminan Untuk Pemberian Kredit Menurut Hukum Indonesia*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1989), hlm. 19

Kebutuhan masyarakat akan kredit namun masih membutuhkan barang yang dijamin untuk menjalankan usahanya, menimbulkan lembaga jaminan baru dengan pengalihan hak milik atas dasar kepercayaan atau fidusia. Debitor hanya menyerahkan hak milik atas benda tersebut kepada kreditor, sedangkan bendanya tetap dikuasai oleh debitor. Bentuk penyerahan semacam ini disebut dengan *constitutum possessorium*.

Kebutuhan akan dana dan barang modal dalam rangka mendorong pertumbuhan usaha ternyata memerlukan sarana yang bervariasi. Keterbatasan perbankan dan PERUM Pegadaian dalam memenuhi kebutuhan akan dana dengan pemberian jaminan sebagai syarat, menimbulkan masalah bagi pihak yang tidak dapat menyediakan jaminan yang cukup. Kondisi inilah yang menimbulkan peluang munculnya lembaga pembiayaan yang didasarkan atas Keputusan Presiden Nomor 61 Tahun 1988 Tentang Lembaga Pembiayaan.

Badan-badan usaha yang menjalankan kegiatan lembaga pembiayaan adalah sebagai berikut:¹⁷

1. Perusahaan Sewa Guna Usaha (*Leasing company*) adalah badan usaha yang melakukan pembiayaan dalam bentuk penyediaan barang modal baik secara "*finance lease*" maupun "*operating lease*" untuk digunakan penyewa guna usaha selama jangka waktu tertentu berdasarkan pembayaran secara berkala;
2. Perusahaan Modal Ventura (*Venture Capital Company*) adalah badan usaha yang melakukan usaha pembiayaan dalam bentuk penyertaan modal

¹⁷ Richard Burton Simatupang, *Aspek Hukum Bisnis*, (Jakarta: Rineka Cipta, 1996), hlm. 125

- ke dalam suatu perusahaan yang menerima bantuan pembiayaan untuk jangka waktu tertentu;
3. Perusahaan Perdagangan Surat Berharga (*Securities Company*) adalah badan usaha yang melakukan usaha pembiayaan dalam bentuk perdagangan surat berharga;
 4. Perusahaan Anjak Piutang (*Factoring Company*) adalah badan usaha yang melakukan usaha pembiayaan dalam bentuk pembelian dan/atau pengalihan serta pengurusan piutang atau tagihan jangka pendek suatu perusahaan dari transaksi perdagangan dalam atau luar negeri;
 5. Perusahaan Kartu Kredit (*Credit Card Company*) adalah badan usaha yang melakukan usaha pembiayaan pengadaan barang untuk membeli barang dan jasa dengan menggunakan kartu kredit;
 6. Perusahaan Pembiayaan Konsumen (*Consumers Finance Company*) adalah badan usaha yang melakukan pembiayaan pengadaan barang untuk kebutuhan konsumen dengan sistem pembayaran angsuran atau berkala.

Menurut Pasal 3 Ayat (1) Huruf c Keputusan Presiden Nomor 61 Tahun 1988 Tentang Lembaga Pembiayaan, badan usaha selain bank yang ditunjuk untuk menjalankan kegiatan lembaga pembiayaan adalah perusahaan pembiayaan. Sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam Pasal 3 Ayat (2) Huruf c Keputusan Presiden Nomor 61 Tahun 1988 Tentang Lembaga Pembiayaan, bentuk usaha dari perusahaan pembiayaan adalah Perseroan Terbatas (PT) atau Koperasi. Persyaratan dan tata cara pendirian perusahaan serta kegiatannya diatur lebih lanjut dalam keputusan menteri keuangan.

Salah satu istilah yang terdapat dalam perusahaan pembiayaan adalah pembiayaan beragam (*multi finance*). Berdasarkan Kamus Ekonomi Uang dan Bank yang dimaksud dengan pembiayaan beragam (*multi finance*) adalah kumpulan berbagai macam pembiayaan, misalnya dengan cara sewa guna usaha (*leasing*) dan anjak piutang (*factoring*).¹⁸ Berdasarkan Pasal 4 Ayat (1) Keputusan Presiden Nomor 61 Tahun 1988 Tentang Lembaga Pembiayaan, perusahaan pembiayaan dapat melakukan satu atau lebih kegiatan usaha lembaga pembiayaan.

Menurut Sri Redjeki Hartono, apabila dikaji lebih dalam perkembangan lembaga keuangan dengan jaminan menjadi lembaga pembiayaan merupakan suatu gejala ekonomi. Lembaga-lembaga tersebut lahir karena kebutuhan ekonomi. Dengan adanya lembaga pembiayaan, pilihan dunia usaha dan masyarakat umum menjadi bervariasi. Kebutuhan dapat disesuaikan dengan penawaran yang tersedia, apakah tepat guna dengan perencanaan atau tidak, dan bagaimana pertimbangan ekonomis yuridisnya.¹⁹

Pertumbuhan perekonomian negara, memberikan peluang bagi tumbuh dan berkembangnya perekonomian masyarakat pada umumnya. Keadaan yang positif dalam masa pembangunan ternyata menyebabkan lahirnya berbagai institusi dan instrumen baru yang tidak atau belum dikenal sebelumnya. Institusi dan instrumen baru ini merupakan suatu hal yang wajar dan memang dibutuhkan oleh masyarakat bisnis karena kegiatan mereka dalam bidang

¹⁸ Sudarsono, Edilius, *Kamus Ekonomi Uang Dan Bank*, (Jakarta: Rineka Cipta, 2001), hlm. 198

¹⁹ Sri Redjeki Hartono, *Op.Cit*, hlm. 121

ekonomi membutuhkan sarana dan prasarana yang tepat dan harus dilakukan secara cepat.²⁰

Perkembangan bisnis yang begitu cepat membawa konsekuensi terhadap perlunya sektor hukum di bidang ini ditelaah ulang agar seirama dengan perkembangan zaman. Oleh karena itu, jika yang mengatur perbankan dikenal dengan hukum perbankan, atau yang mengatur perkreditan dikenal dengan hukum perkreditan, maka yang mengatur bantuan finansial melalui lembaga pembiayaan dikenal dengan hukum pembiayaan. Peranan hukum yang penting di sini adalah kemampuannya untuk mempengaruhi tingkat kepastian dalam hubungan antar manusia di masyarakat.

Di sinilah pentingnya pemahaman terhadap hukum sebagai suatu kerangka kelembagaan yang utama di masyarakat karena hukum meresap ke dalam hampir semua bidang kehidupan. Hukum mengatur ruang lingkup kegiatan manusia pada hampir semua bidang kehidupan termasuk di dalamnya kegiatan ekonomi.²¹ Hubungan antar manusia di masyarakat tidak lepas dari aktivitasnya untuk memenuhi kebutuhan tertentu, seperti kebutuhan fisik, kebutuhan untuk mempertahankan diri, dan kesempatan untuk mengembangkan kemampuan. Apabila masyarakat telah mulai memperhatikan suatu kebutuhan tertentu, maka ia pun berusaha agar dalam masyarakat dapat diciptakan suatu sarana untuk memenuhinya. Dari sinilah mulai dilahirkan suatu institusi tertentu. Jadi, institusi itu pada hakikatnya merupakan alat perlengkapan masyarakat untuk menjamin agar berbagai

²⁰ Sri Redjeki Hartono, *Cakrawala Hukum Perdata Indonesia Sekarang Dan Masa Datang*, (Semarang: Majalah Masalah-Masalah Hukum UNDIP No. 2, 1988), hlm. 50

²¹ Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Masyarakat*, (Bandung: Alumni, 1981), hlm. 144

kebutuhan dalam masyarakat dapat dipenuhi secara seksama. Keseksamaan di sini mengandung makna keteraturan.²² Dengan demikian mengidentifikasi hukum sebagai suatu institusi sosial, bukan berarti kita mengamati hukum lebih dari suatu sistem peraturan belaka, melainkan juga bagaimana ia menjalankan fungsi-fungsi sosial dalam dan untuk masyarakat. Hukum dalam wujudnya sebagai peraturan, di dalamnya terkandung rencana dan tindakan yang harus dilaksanakan agar hukum dapat berfungsi sebagaimana dikehendaki oleh pembuatnya.²³

Demikianlah, lembaga pembiayaan sebagai institusi timbul untuk memenuhi kebutuhan manusia dalam rangka mengembangkan potensi yang ada pada dirinya. Lembaga pembiayaan muncul sebagai suatu alternatif untuk mengatasi kebutuhan sumber dana maupun barang modal yang sesuai dengan permintaan dan kebutuhan, sekaligus juga mempunyai fungsi sosial. Lembaga tersebut menimbulkan kemanfaatan tidak hanya terhadap para pihak yang terkait tetapi juga bermanfaat bagi masyarakat luas.

Pola perilaku masyarakat di era globalisasi dan perdagangan bebas sekarang ini cenderung mengalami perubahan dengan ditandai semakin meningkat kebutuhan hidupnya. Berbagai perubahan yang terjadi sebagai akibat dari globalisasi yang tidak mungkin dapat dihindari, perlu untuk segera disikapi dan disiasati. Kesemuanya ini kemudian dikembalikan kepada kemampuan daya saing produk yang dihasilkan, kualitas sumber daya manusia, kemampuan adaptasi, dan kebijakan pemerintah dalam memenuhi

²² Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, (Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 1991), hlm. 118

²³ *Ibid*, hlm. 117

tuntutan global, namun tidak merugikan kepentingan nasional. Menurut Tanaguchi, jika berbagai faktor tersebut di atas dimiliki oleh negara, maka globalisasi dapat memberikan keuntungan bagi perekonomian itu sendiri, walaupun mengakibatkan perubahan terhadap perekonomian suatu negara. Sebaliknya, jika suatu negara tidak memiliki faktor-faktor tersebut, maka perekonomian negara tersebut akan dilindas globalisasi.²⁴

Era global antara lain ditandai dengan semakin transparannya dunia, batas-batas negara yang secara historis ada menjadi semacam batas-batas yang artifisial. Kedaulatan negara menurut konsepsi lama menjadi kurang mempunyai arti karena terjadinya berbagai faktor yang bersifat lintas batas. Menurut Kenichi Ohmae, ada empat I yang menjadi penyebab munculnya suatu peradaban yang bersifat lintas batas. Keempat I tersebut adalah:²⁵

1. Investasi global yang ditandai dengan adanya mekanisme transfer modal atau investasi yang melewati batas-batas negara, di mana pemerintah suatu negara tidak dapat melakukan kontrol terhadap arus transfer tersebut;
2. Industri yang berorientasi global, di mana strategi perusahaan multinasional tidak lagi dikondisikan oleh alasan yang bersifat kenegaraan, tetapi lebih ditekankan pada alasan keuntungan semata dengan diarahkan memenuhi kebutuhan dan permintaan pasar global;
3. Informasi yang mengglobal yang merupakan akibat langsung dari kemajuan di bidang teknologi komunikasi yang berdampak pada

²⁴ Dikutip dalam Carunia Mulia Firdausi, *Indonesia Menapak Abad 21*, Kajian Ekonomi Politik, (Jakarta: Millenium Publisher, 2000), hlm. 4

²⁵ Dikutip dalam Arief Hidayat, *Prospek dan Tantangan Sistem Hukum Indonesia Pada Era Global*, (Semarang: Majalah Masalah-Masalah Hukum, Edisi Januari-Maret 1999), hlm. 1

berkurangnya atau mandulnya monopoli kontrol pemerintah terhadap arus informasi yang diterima oleh warga negaranya;

4. Individual konsumen atau konsumen bersifat individual yang berorientasi global. Hal ini dapat dilakukan karena setiap manusia dapat berakses secara langsung ke jaringan informasi global untuk mendapatkan informasi atas gaya hidup di seluruh dunia. Konsumen individual yang bersifat global ini mempunyai kecenderungan untuk melupakan prinsip nasionalisme di bidang ekonomi, karena mereka tidak mempersoalkan barang produk dari manapun. Suatu prinsip baru yang dipakai mereka adalah menginginkan produk-produk yang terbaik dengan harga yang murah dan tidak mempersoalkan dari negara mana produk itu berasal.

Kecenderungan, proses, dan sekaligus kenyataan yang telah diuraikan itu bukanlah suatu visi futuristik yang tidak mungkin terjadi, gejala-gejala tersebut telah mulai dirasakan kita semua. Oleh karena itu, perlu dilakukan usaha yang bersifat antisipatif dan proaktif dari pemerintah untuk melakukan perubahan-perubahan internal yang mendasar pada PERUM Pegadaian sebagai BUMN yang bergerak di bidang jasa keuangan dengan mendayagunakan secara optimal sumber daya yang dimilikinya. Pemerintah mempunyai kewajiban untuk mengupayakan kemandirian BUMN yang berbentuk PERUM seperti yang diatur dalam Konsideran Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 1998 Tentang Perusahaan Umum (PERUM). Pemberian otonomi yang lebih luas kepada manajemen dalam melakukan pengurusan perusahaan merupakan langkah yang diambil untuk meningkatkan

daya saing dan pengembangan usaha PERUM. Langkah ini ditempuh berkaitan dengan semakin tajamnya persaingan usaha sebagai akibat perkembangan ekonomi dan perdagangan dunia. Pegadaian sebagai salah satu BUMN yang berbentuk PERUM, tidak dapat lepas dari keadaan yang dimaksud di atas.

Indonesia dalam menghadapi era globalisasi telah meratifikasi perjanjian penting, diantaranya menjadi anggota internasional seperti Organisasi Perdagangan Dunia (*World Trade Organization/WTO*). Konsekuensi penting dari keanggotaan tersebut adalah mewajibkan Indonesia berhati-hati dalam memberlakukan peraturan ekonomi dalam memasuki pasar yang lebih terbuka (*free market*). Partisipasi Indonesia diwujudkan dengan memberlakukan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.²⁶

Alasan pemberlakuan UU Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat tersebut salah satunya disebabkan peran pemerintah yang sedemikian besar dalam memberikan kemudahan untuk melakukan monopoli kepada pelaku usaha dari BUMN dengan berlindung di balik Pasal 33 UUD 1945. Perbuatan monopolistik yang dilakukan oleh perusahaan-perusahaan milik negara ini akhirnya mengakibatkan perekonomian biaya tinggi dan mengakibatkan perusahaan tidak efisien. Bukanlah suatu kebetulan jika UU tersebut lahir tepat di masa reformasi, yakni tidak berapa lama setelah tumbangny pemerintah orde baru.

²⁶ Proyek ELIPS, *Persaingan Usaha dan Hukum Yang Mengaturinya di Indonesia*, (Jakarta: ELIPS, 2000), hlm. 28

Menurut Munir Fuady, monopoli berasal dari kata Yunani yang berarti penjual tunggal.²⁷ Pasal 1 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, memaknai monopoli sebagai suatu penguasaan atas produksi dan atau pemasaran barang dan atau atas penggunaan jasa tertentu oleh satu pelaku usaha atau satu kelompok pelaku usaha. Pasal 1 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat juga menegaskan bahwa akibat dari pemusatan kekuatan ekonomi tersebut menimbulkan suatu persaingan usaha tidak sehat dan dapat merugikan kepentingan umum.

Dari uraian tersebut di atas, ditarik kesimpulan bahwa unsur-unsur dari praktek monopoli adalah sebagai berikut:²⁸

1. terjadinya pemusatan kekuatan ekonomi pada satu atau lebih pelaku usaha;
2. adanya penguasaan atas produksi atau pemasaran barang atau jasa tertentu;
3. terjadinya persaingan usaha tidak sehat; dan
4. tindakan tersebut merugikan kepentingan umum.

Menurut Sunaryati Hartono, kehadiran suatu undang-undang yang melarang praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat harus didukung oleh unsur lain yang merupakan bagian yang integral dari suatu sistem hukum. Salah satu unsur yang mendukung langkah-langkah ke arah penegakan

²⁷ Munir Fuady, *Hukum Anti Monopoli Menyongsong Era Persaingan Sehat*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1999), hlm. 4 mengutip Fishwick Frank, *Strategi Persaingan*, Terjemahan Moh. Kurdi Djunaedi, (Jakarta: Alex Media Komputindo, 1993), hlm. 21

²⁸ Asril Sitompul, *Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1999), hlm. 25

prinsip-prinsip hukum dan etika bisnis yang lebih wajar dan bersih adalah peraturan yang mengatur mengenai hukum perusahaan.²⁹

Keseluruhan aturan hukum yang mengatur tentang bentuk dan jenis usaha disebut dengan hukum perusahaan.³⁰ PERUM Pegadaian merupakan salah satu bentuk dan jenis usaha yang diatur dalam hukum perusahaan. BUMN ini merupakan badan usaha tunggal yang diberi wewenang untuk menyalurkan uang pinjaman atas dasar hukum gadai sejak didirikan pada tahun 1901 hingga diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1990 Tentang Pengalihan Bentuk Perusahaan Jawatan (PERJAN) Pegadaian Menjadi Perusahaan Umum (PERUM) Pegadaian.

Menurut Rudhi Prasetya, tunggal di sini adalah monopoli. Artinya selain PERUM Pegadaian, kegiatan pegadaian merupakan monopoli negara yang tidak boleh dilakukan orang atau badan usaha lain.³¹ Jadi pengertian badan usaha tunggal dalam peraturan di atas bukannya badan usaha lain tidak boleh memberikan kredit dengan jaminan gadai, melainkan tidak boleh ada badan usaha pegadaian lain selain PERUM Pegadaian. Perkembangan ekonomi yang semakin cepat, membuat para pelaku usaha menuntut agar persaingan usaha dilakukan secara sehat. Oleh karena itu, agar tidak terkena dampak negatif dari kondisi di atas, pemerintah perlu untuk mengkaji ulang peraturan yang mengatur mengenai PERUM Pegadaian.

²⁹ Sunaryati Hartono, *Pembangunan Hukum Ekonomi Indonesia Dalam Rangka Mewujudkan Perilaku Bisnis Dan Persaingan Usaha Yang Sehat*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1999), hlm. 5

³⁰ Abdulkadir Muhammad, *Hukum Perusahaan Indonesia*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1999), hlm. 1

³¹ Rudhi Prasetya, *Peranan, Kedudukan, Dan Masa Depan Perusahaan Umum Pegadaian*, (Malang: Makalah Seminar Kendala-Kendala Pengembangan PERUM Pegadaian Dalam Menunjang Pembangunan Nasional, 1994), hlm. 11

Berkaitan dengan dikeluarkannya Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 1998 Tentang Perusahaan Umum (PERUM), maka kelanjutan usaha PERUM Pegadaian diatur kembali melalui Peraturan Pemerintah Nomor 103 Tahun 2000 Tentang Perusahaan Umum (PERUM) Pegadaian. PERUM Pegadaian merupakan BUMN yang diberi tugas dan wewenang untuk menyalurkan uang pinjaman atas dasar hukum gadai. Berdasarkan ketentuan Pasal 3 Ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 103 Tahun 2000 Tentang Perusahaan Umum (PERUM) Pegadaian, perusahaan tidak lagi sebagai badan usaha tunggal yang berwenang dalam penyaluran uang pinjaman atas dasar hukum gadai. Ketentuan ini selain membuka peluang swasta untuk mendirikan perusahaan gadai, juga mendorong PERUM Pegadaian melakukan diversifikasi usaha khususnya di bidang pembiayaan.

Jaminan fidusia ditetapkan sebagai salah satu pengembangan usaha yang dilakukan oleh PERUM Pegadaian. Ketentuan ini diatur dalam Pasal 8 Huruf b Peraturan Pemerintah Nomor 103 Tahun 2000 Tentang Perusahaan Umum (PERUM) Pegadaian. Sesuai dengan perkembangan penggunaan fidusia dalam masyarakat bisnis yang akhirnya dapat dipenuhi lebih lanjut oleh lembaga pembiayaan, maka bidang-bidang usaha dari lembaga pembiayaan juga mempunyai prospek sebagai usaha PERUM Pegadaian.

Hukum ekonomi selalu memberi solusi apabila terjadi berbagai persoalan yang berkaitan dengan kegiatan bisnis pada umumnya yang diakibatkan berkembangnya kegiatan ekonomi dalam masyarakat.³² Sebagai

³² Sri Redjeki Hartono, *Kapita Selekta Hukum Ekonomi*, (Bandung: Mandar Maju, 2000), hlm. 41

suatu sistem, hukum itu sebenarnya merupakan tatanan dan kesatuan yang utuh yang terdiri dari bagian-bagian atau unsur-unsur yang saling memiliki interaksi satu sama lain dan bekerja sama untuk mencapai tujuannya.³³

Hukum merupakan *conditio sine qua non*, yaitu merupakan sesuatu yang harus ada untuk berjalannya proses ekonomi. Kaidah-kaidah hukum harus membuka jalan dan saluran baru dalam sistem kehidupan masyarakat agar usaha pembangunan dapat berlangsung dengan lancar. Hukum sebagai sarana yang penting untuk memelihara ketertiban, harus dikembangkan dan dibina sedemikian rupa sehingga dapat memberi ruang gerak bagi perubahan, bukan sebaliknya menghambat usaha-usaha karena semata-mata ingin mempertahankan nilai-nilai yang sama. Sesungguhnya hukum harus dapat tampil ke depan, menunjukkan arah dan memberi jalan bagi pembangunan seperti yang dimaksud bahwa fungsi hukum adalah *social engineering*.

Peranan hukum dimulai pada waktu keputusan-keputusan yang dibuat perencana pembangunan harus dijalankan. Keputusan para perencana pembangunan mengenai kebijakan ekonomi hanya menjadi kegiatan akademis saja, apabila tidak berhasil dirumuskan dalam bentuk perundang-undangan. Dengan merumuskan ke dalam bentuk perundang-undangan, maka keputusan menjadi jelas, terbuka, dapat dikomunikasikan pada masyarakat luas dan menjadi dasar bagi kegiatan yang dilakukan dalam proses pembangunan.³⁴

³³ Sumantoro, *Hukum Ekonomi*, (Jakarta: UI Press, 1990), hlm. 25

³⁴ Ronny Hanitijo Soemitro, *Perspektif Sosial dalam Pemahaman Masalah-Masalah Hukum*, (Semarang: Agung, 1989), hlm. 35

G. SISTEMATIKA PENULISAN TESIS

Penetapan pemberian kredit dengan jaminan fidusia merupakan awal pengembangan usaha PERUM Pegadaian di bidang pembiayaan. Penetapan ini menunjukkan bahwa prospek usahanya diarahkan kepada kegiatan yang memberikan kemudahan kepada calon debitur untuk mendapatkan dana atau barang modal dengan fleksibel seperti yang dilakukan oleh perusahaan pembiayaan. Sesuai dengan perkembangan fidusia dalam masyarakat bisnis yang akhirnya dapat dipenuhi lebih lanjut oleh lembaga dengan mekanisme kerja tanpa jaminan, maka bentuk-bentuk usaha dari lembaga pembiayaan juga mempunyai prospek sebagai usaha PERUM Pegadaian di era globalisasi. Uraian singkat di atas merupakan latar belakang dari penelitian tentang prospek Perusahaan Umum (PERUM) Pegadaian sebagai perusahaan *multi finance* milik negara. Ada tiga tujuan yang ingin dicapai berkaitan dengan permasalahan yang ada, yaitu untuk mengungkapkan dan mengkaji perubahan yang dilakukan oleh Direksi terhadap struktur PERUM Pegadaian dalam rangka pengembangan usahanya. Kedua, penelitian ini bertujuan untuk mengungkapkan dan mengkaji kegiatan pembiayaan yang mempunyai prospek sebagai usaha PERUM Pegadaian di era globalisasi. Ketiga, bertujuan untuk mengungkapkan dan mengkaji hambatan-hambatan yang dihadapi PERUM Pegadaian setelah menjadi perusahaan *multi finance* milik negara

Metode pendekatan yang digunakan adalah pendekatan normatif dan pendekatan empiris. Penentuan sampel dilakukan dengan teknik pengambilan sampel purposif. Data primer diperoleh dari wawancara yang dilakukan oleh

peneliti dengan pihak-pihak dari Kantor Pusat PERUM Pegadaian dan Kanwil Semarang, sedangkan data sekunder diperoleh dari kepustakaan. Peneliti melakukan analisis kualitatif dengan metode interaktif untuk menganalisis data yang diperoleh. Pokok-pokok pikiran yang membantu menganalisa permasalahan dirumuskan dalam kerangka pemikiran.

Tinjauan pustaka tentang prospek Perusahaan Umum (PERUM) Pegadaian sebagai perusahaan *multi finance* milik negara diuraikan dalam bab kedua. Sub bab pertama berisi tinjauan umum tentang PERUM Pegadaian, seperti sejarah pegadaian di Indonesia, posisi pegadaian sebagai Badan Usaha Milik Negara, dan posisi PERUM Pegadaian dalam lembaga keuangan Indonesia. Sub bab kedua yang mengemukakan pemberian kredit atas dasar hukum gadai sebagai kegiatan pokok PERUM Pegadaian, berisi tentang pengikatan kredit sebagai perjanjian pokok, gadai menurut KUH Perdata dan Aturan Dasar Pegadaian. Prospek pengembangan kegiatan usaha PERUM Pegadaian sebagai judul sub bab ketiga, berisi tentang hapusnya kewenangan monopoli atas usaha gadai pada PERUM Pegadaian, pemberian kredit dengan jaminan fidusia sebagai pengembangan kegiatan usaha PERUM Pegadaian, dan bentuk-bentuk kegiatan perusahaan *multi finance*. Bab selanjutnya yaitu bab ketiga berisi mengenai pemaparan hasil penelitian dan pembahasan permasalahan. Bab keempat sebagai penutup dari tesis ini berisi tentang kesimpulan, yaitu intisari dari pembahasan permasalahan beserta berbagai hal yang dapat disarankan oleh penulis berkaitan dengan penelitian yang telah dilakukannya.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA TENTANG

PROSPEK PERUSAHAAN UMUM (PERUM) PEGADAIAN SEBAGAI

PERUSAHAAN *MULTI FINANCE* MILIK NEGARA

A. TINJAUAN UMUM TENTANG PERUSAHAAN UMUM (PERUM) PEGADAIAN

1. Sejarah Pegadaian di Indonesia

Kegiatan pegadaian telah dilakukan sejak tahun 1000 oleh suku bangsa Jerman di Lombardia, Italia.¹ Sebelum berkembang di Indonesia, kegiatan pegadaian sudah dilakukan oleh pemerintah Belanda sekitar tahun 1250. Kegiatan pegadaian diperkenalkan oleh pemerintah Belanda melalui *Bank van Leening*.²

1.1 Pegadaian Pada Masa *Vereenigde Oost-Indische Compagnie/VOC*

Vereenigde Oost-Indische Compagnie/VOC adalah armada dagang yang diberikan hak perniagaan tunggal di Indonesia oleh pemerintah Belanda.³ Mereka diperintahkan oleh Gubernur Jenderal Van Imhoff untuk mendirikan *Bank van Leening* supaya kegiatannya yang diawali pada tahun 1746 dapat berjalan dengan lancar.

¹ Faried Wijaya, Soetatwo Hadiwigeno, *Lembaga-Lembaga Keuangan Dan Bank*, (Yogyakarta: BPFE, 1997), hlm.40.

² Purwoko, *Sejarah dan Struktur Organisasi Jawatan Pegadaian*, (Jakarta: Kantor Pusat Jawatan Pegadaian, 1979), hlm. 2.

³ T. Mulya Lubis, *Hukum dan Ekonomi*, (Jakarta, Sinar harapan, 1987), hlm. 58.

Bank van Leening adalah cikal bakal pegadaian di Indonesia.⁴ Bank yang 2/3 modalnya milik VOC ini dibubarkan pada tahun 1794 dan diganti dengan lembaga kredit yang seluruh modalnya dari VOC. Setelah VOC dibubarkan, lembaga kreditnya diambil alih oleh pemerintah Belanda. Barang bergerak seperti emas, kain, dan perabot rumah tangga dapat digadaikan selama 3,5 bulan. Lembaga kredit VOC dibubarkan ketika Inggris masuk ke Indonesia pada tahun 1811. Gubernur Jenderal Thomas Stamford Raffles mengizinkan setiap orang mendirikan pegadaian dengan sistem penjualan lisensi (*licentie stelsel*). Sistem ini menimbulkan praktek rentenir sehingga diganti dengan sistem penawaran tertinggi (*pacht stelsel*) yang diberlakukan hingga Belanda berkuasa kembali di Indonesia pada tahun 1816.

Sistem penawaran tertinggi pada hakekatnya mirip dengan sistem penjualan lisensi, perbedaannya terletak pada cara pembayarannya kepada pemerintah. Jika pada penjualan lisensi dilakukan dalam waktu tertentu, maka pada sistem penawaran tertinggi dilakukan pada saat izin kepada penawar tertinggi dikeluarkan.⁵

1.2 Pegadaian Pada Masa Pemerintahan Belanda

Sistem pendirian pegadaian pada masa pemerintahan Belanda telah beberapa kali mengalami perubahan. Sistem terakhir yang diberlakukan adalah sistem penawaran tertinggi disertai tindakan

⁴ *Pegadaian Hadir Sejak Zaman VOC*, (Jakarta: KOMPAS, 9 September 1996), hlm. 26.

⁵ Adang Maryunani, *Pegadaian*, (Jakarta: Sanggabuwana Bandung, 1976), hlm. 21.

preventif dengan menugaskan pamongpraja untuk mengawasi kegiatan pegadaian. Para pengusaha gadai memboikot pengawasan tersebut.

Praktek riba berselubung gadai banyak mendapat kritikan dari tokoh humanis Belanda. Mereka menyarankan supaya pegadaian diselenggarakan sendiri oleh pemerintah. Saran ini sebenarnya berada dalam kerangka moral supaya pemerintah lebih memperhatikan kesejahteraan rakyat yang tenaganya diperas dengan sistem tanam paksa (*cultuur stelsel*).⁶ Sistem tanam paksa sebagai kelanjutan politik eksploitasi VOC secara resmi berakhir pada abad ke-19.⁷ Pemberlakuan sistem tanam paksa menimbulkan suatu gerakan politik etis (*etische politiek*) yang membangkitkan cendekiawan Indonesia.⁸

Pada tahun 1900 dibentuk lembaga penelitian yang dipimpin oleh de Wolf van Westerrode untuk meneliti dapat tidaknya pegadaian diusahakan sendiri oleh pemerintah. Ia merekomendasikan bahwa pegadaian harus diusahakan sendiri oleh pemerintah yang operasionalnya didasarkan atas Pasal 1150-1160 KUH Perdata. Pemerintah mengeluarkan peraturan tentang pendirian Pegadaian Negara (*Pandhuisdienst*) pada tanggal 12 Maret 1901 berdasarkan Staatsblad Tahun 1901 Nomor 131. Pegadaian Negara yang pertama didirikan di Sukabumi pada tanggal 1 April 1901. Operasionalisasi

⁶ Ketut Sethyon, *Menapak Ke Masa Depan dengan Kegigihan Masa Lalu*, (Jakarta: Kantor Pusat PERUM Pegadaian, 2002), hlm. 43

⁷ Soetandyo Wignjosebroto, *Dari Hukum Kolonial Ke Hukum Nasional*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 1995), hlm. 111

⁸ Moh. Kusnardi, Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta: Fakultas Hukum Universitas Indonesia dan CV. Sinar Bakti, 1988), hlm. 252.

pegadaian ditetapkan dalam Aturan Dasar Pegadaian/ADP (*Pandhuis Reglement*), Staatsblad Tahun 1928 Nomor 81, sedangkan Lelang Gadai diatur dalam Staatsblad Tahun 1933 Nomor 341. Pegadaian dalam perkembangannya ditetapkan sebagai jawatan berdasarkan Staatsblad Tahun 1930 Nomor 266. Penunjukannya sebagai perusahaan negara didasarkan atas Pasal 2 Undang-Undang Perusahaan Indonesia (*Indonesische Bredrijven Wet/IBW*), Staatsblad Tahun 1927 Nomor 419.

1.3 Pegadaian Pada Masa Perjuangan Kemerdekaan

Jepang masuk ke Indonesia sebagai pemenang dalam perang asia timur raya. Pada masa pemerintahan Jepang, pegadaian mengalami masa surut karena banyak barang jaminan dijual tentara Jepang. Pejabat dan kontrolir Belanda ikut ditahan sehingga tenaga pegadaian pada saat itu kebanyakan orang Indonesia.

Pemerintah Jepang lebih memusatkan diri untuk memenangkan peperangan, sedangkan perhatiannya terhadap hal-hal di luar itu sangat kurang.⁹ Setelah Indonesia merdeka pada tanggal 17 Agustus 1945, kegiatan pegadaian masih dipengaruhi perjuangan fisik melawan Belanda. Kantor pusatnya di Jakarta dipindahkan ke Kebumen. Setelah perundingan Linggarjati pada tanggal 15 November 1946, pegadaian di Jawa dan Sumatera tinggal 389 buah, sedangkan di daerah lainnya

⁹ I.G.N. Sugangga, *Pengantar Hukum Adat*, (Semarang: Universitas Diponegoro, 1994), hlm. 41

menjadi pegadaian federal. Jumlahnya semakin berkurang setelah agresi Belanda pada tanggal 21 Juni 1947, bahkan kantor pusatnya ikut dipindahkan ke Magelang. Pegadaian di Solo dan Yogyakarta juga menjadi pegadaian federal setelah terjadi perundingan *Renville* pada tanggal 17 Januari 1948 dan agresi Belanda yang kedua. Barang jaminan di pegadaian yang belum diduduki Belanda diungsikan, sedangkan uang tebusannya digunakan untuk perang gerilya. Seluruh pegadaian akhirnya kembali ke pemerintah Indonesia sesudah perundingan Roem-Royen pada tanggal 7 Mei 1949 yang menyepakati penyerahan kedaulatan Indonesia pada tanggal 27 Desember 1949. Kesepakatan ini membuat kantor pusat pegadaian dapat dipindahkan ke Jakarta dan memulai aktivitasnya.

2. Posisi Pegadaian Sebagai Badan Usaha Milik Negara (BUMN)

Sebelum menjadi PERUM Pegadaian, badan usaha ini telah beberapa kali mengalami perubahan bentuk usaha sebagai upaya pemerintah untuk membenahi pengelolaannya. Sesuai dengan perkembangan dunia usaha, pemerintah juga melakukan penyempurnaan terhadap ketentuan mengenai Badan Usaha Milik Negara (BUMN).

2.1 Pegadaian dalam Bentuk Perusahaan Negara (PN)

Beragam bentuk perusahaan milik negara yang didirikan sebelum tahun 1960, diatur dengan peraturan yang berasal dari

pemerintah kolonial Belanda. Keseluruhan peraturan itu masih dapat digunakan berdasarkan Pasal II Aturan Peralihan Undang-Undang Dasar 1945 (sebelum Amandemen IV) yang berbunyi sebagai berikut:

“Segala badan negara dan peraturan yang ada masih langsung berlaku, selama belum diadakan yang baru menurut Undang-Undang Dasar ini.”

Perusahaan-perusahaan milik negara yang didirikan sebelum tahun 1960 adalah sebagai berikut:

- a. perusahaan yang modalnya pinjaman dari anggaran belanja negara berdasarkan Undang-Undang Perusahaan Indonesia (*Indonesische Bredrijven Wet/IBW*), Staatsblad Tahun 1927 Nomor 419 sebagaimana telah beberapa kali diubah dan ditambah, seperti jawatan pegadaian dan jawatan kereta api;¹⁰
- b. perusahaan yang keuangannya menjadi bagian dari keuangan negara pada umumnya berdasarkan Undang-Undang Perbendaharaan Indonesia (*Indonesische Comptabiliteits Wet/ICW*), Staatsblad Tahun 1925 Nomor 448, contohnya perusahaan listrik negara dan perusahaan air minum negara;¹¹
- c. perusahaan berdasarkan Undang-Undang Darurat Tahun 1952 Tentang Bank Industri Negara;¹²
- d. perusahaan berdasarkan Undang-Undang Nomor 86 Tahun 1958 Tentang Nasionalisasi Perusahaan Belanda;

¹⁰ Soekardono, *Hukum Dagang Indonesia*, Jilid I, (Jakarta: Penerbit Soeroengan, 1967), hlm. 28

¹¹ Purwosutjipto, *Pengertian Pokok Hukum Dagang Indonesia*, Jilid I, (Jakarta: Penerbit Djambatan, 1995), hlm. 18

¹² Siti Soetami, *Hukum Administrasi Negara Lanjut*, (Semarang: Badan Penerbit Universitas Diponegoro, 1997), hlm. 54

- e. perusahaan negara berdasarkan Kitab Undang-Undang Hukum Dagang dan berbentuk perseroan terbatas;
- f. usaha dengan modal pemerintah dalam bentuk yayasan.

Keseluruhan usaha negara ini bentuknya diseragamkan dengan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1960 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1960 Tentang Perusahaan Negara Menjadi Undang-Undang atau disingkat Undang-Undang No. 19 Prp. Tahun 1960. Pegadaian dalam bentuk Perusahaan Negara didirikan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 178 Tahun 1961 Tentang Perusahaan Negara Pegadaian. Sebelum menjadi bagian dari Departemen Keuangan, PN Pegadaian masuk dalam Departemen Urusan Bank Sentral bersama-sama dengan perbankan.

2.2 Pegadaian dalam Bentuk Perusahaan Jawatan (PERJAN)

Keberadaan Perusahaan Negara pada tahun 1960, tidak berbeda dengan swasta karena menguasai hampir seluruh aktivitas ekonomi dengan dalih untuk kepentingan rakyat.¹³ Secara materiil, ketentuan Undang-Undang No. 19 Prp. Tahun 1960 Tentang Perusahaan Negara tidak seluruhnya dilaksanakan oleh Perusahaan Negara pada saat itu. Kondisi ini membuat pemerintah memutuskan untuk menertibkan kembali Perusahaan Negara yang ada karena dinilai tidak efisien.¹⁴

¹³ Kansil, *Pengantar Hukum Perusahaan Negara Indonesia*, (Jakarta: Pradnya Paramita, 1976), hlm. 21

¹⁴ Nasroen Yasabari, *Bunga Rampai Hukum Dan Ekonomi*, (Bandung: Alumni, 1984), hlm. 12

Penertiban perusahaan negara didasarkan atas Ketetapan MPRS No. XXIII/MPRS/1966 Tentang Pembaharuan Kebijakan Landasan Ekonomi Keuangan Dan Pembangunan yang menggarisbawahi peranan pemerintah pada pengawasan arah kegiatan ekonomi dan bukan pada penguasaan yang sebanyak mungkin atas kegiatan ekonomi. Pemerintah mengeluarkan Instruksi Presiden Nomor 17 Tahun 1967 yang menggolongkan bentuk usaha negara menjadi tiga, yaitu Perusahaan Jawatan (PERJAN), Perusahaan Perseroan (PERSERO), dan Perusahaan Umum (PERUM).¹⁵

Penggolongan ketiga bentuk usaha di atas disahkan dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1969 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1969 Tentang Bentuk-Bentuk Usaha Negara Menjadi Undang-Undang. Pasal 2 Undang-Undang Tentang Bentuk-Bentuk Usaha Negara 1969 menyatakan bahwa bentuk usaha negara digolongkan sebagai berikut:

- “(1) PERJAN adalah Perusahaan Negara yang didirikan dan diatur menurut ketentuan-ketentuan yang termaktub dalam *Indonesische Bredrijven Wet* (Stbl. 1927:419 sebagaimana yang telah beberapa kali diubah dan ditambah);
- (2) PERUM adalah Perusahaan Negara yang didirikan dan diatur berdasarkan ketentuan-ketentuan yang termaktub dalam Undang-Undang No. 19 Prp tahun 1960;
- (3) PERSERO adalah perusahaan dalam bentuk perseroan terbatas seperti diatur menurut ketentuan-ketentuan Kitab Undang-undang Hukum Dagang (Stbl. 1847:23 sebagaimana yang telah beberapa kali diubah dan ditambah), baik yang saham-sahamnya untuk sebagian maupun seluruhnya dimiliki negara.”

¹⁵ Penjelasan Undang-Undang Tentang Bentuk-Bentuk Usaha Negara 1969

Pegadaian dalam bentuk jawatan didirikan berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 1969 Tentang Perusahaan Jawatan (PERJAN) Pegadaian. Sejak berbentuk jawatan, usahanya mengalami kemajuan yang signifikan. Berdasarkan kemajuan yang dicapai, timbul keinginan untuk mengupayakan kemandiriannya karena bentuk jawatan dinilai kurang kokoh. Seluruh penerimaan dan pengeluaran PERJAN Pegadaian harus masuk dan melalui kas negara karena modalnya berasal dari kekayaan negara yang tidak dipisahkan dari APBN. Namun demikian, ternyata semua pengeluaran perusahaan termasuk gaji pegawai dibiayai dari sewa modal. Surplus yang diterima tidak cukup untuk menambah modal usaha. Berdasarkan permasalahan ini, maka pemerintah ingin meningkatkan efisiensi dan produktivitas perusahaan dengan mengalihkan bentuk usahanya.¹⁶

2.3 Pegadaian dalam Bentuk Perusahaan Umum (PERUM)

PERJAN Pegadaian dialihkan menjadi PERUM Pegadaian berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1990 Tentang Pengalihan Bentuk Perusahaan Jawatan (PERJAN) Pegadaian Menjadi Perusahaan Umum (PERUM) Pegadaian. Peraturan ini diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 103 Tahun 2000 Tentang Perusahaan Umum (PERUM) Pegadaian setelah berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 1998 Tentang Perusahaan Umum (PERUM) yang

¹⁶ DJ. A. Simarmata, *Bagaimana Peran Ekonomi BUMN*, Majalah Usahawan No. 5 TH XX Mei 1991, hlm. 15

memberikan otonomi penuh kepada manajemen dalam mengembangkan PERUM.

2.3.1 Kewenangan PERUM Pegadaian

Berdasarkan ketentuan Pasal 3 Ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1990 Tentang Pengalihan Bentuk Perusahaan Jawatan (PERJAN) Pegadaian Menjadi Perusahaan Umum (PERUM) Pegadaian, perusahaan adalah badan usaha tunggal yang diberi wewenang untuk menyalurkan uang pinjaman atas dasar hukum gadai. Kewenangan tunggal ini tidak diatur dalam peraturan yang baru berkaitan dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Terhadap Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Pasal 3 Ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 103 Tahun 2000 Tentang Perusahaan Umum (PERUM) Pegadaian hanya menetapkan bahwa tugas dan wewenang pegadaian adalah menyalurkan uang pinjaman atas dasar hukum gadai. Pegadaian menjadi badan hukum sejak berbentuk PERUM.

Setiap badan hukum mempunyai tempat kedudukan. Tempat kedudukan badan hukum adalah tempat pimpinannya berkedudukan, jika lebih dari satu maka tempat kedudukannya ialah kantor pusat. Tempat kedudukan yang tercantum dalam anggaran dasar mempunyai arti penting dalam menentukan ke

pengadilan mana badan hukum digugat, di mana pembayaran dilakukan dan sebagainya.¹⁷ Pasal 4 Peraturan Pemerintah Nomor 103 Tahun 2000 Tentang Perusahaan Umum (PERUM) Pegadaian mengatur bahwa kedudukan dan kantor pusat PERUM Pegadaian berada di Jakarta.

2.3.2 Kegiatan dan Pengembangan Usaha PERUM Pegadaian

Pasal 6 Peraturan Pemerintah Nomor 103 Tahun 2000 Tentang Perusahaan Umum (PERUM) Pegadaian menyatakan bahwa perusahaan bersifat menyediakan pelayanan bagi kemanfaatan umum sekaligus memupuk keuntungan berdasarkan prinsip pengelolaan perusahaan. Sifat ini sesuai dengan tujuan pendirian PERUM berdasarkan Pasal 2 Ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 1998 Tentang Perusahaan Umum (PERUM) yang berbunyi sebagai berikut:

“Maksud dan tujuan PERUM adalah menyelenggarakan usaha yang bertujuan untuk kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan atau jasa yang bermutu tinggi dan sekaligus memupuk keuntungan berdasarkan prinsip pengelolaan perusahaan.”

Pasal 7 Peraturan Pemerintah Nomor 103 Tahun 2000 Tentang Perusahaan Umum (PERUM) Pegadaian menyatakan bahwa perusahaan didirikan dengan maksud sebagai berikut:

“Maksud dan tujuan Perusahaan adalah:

¹⁷ Chaidir Ali, *Badan Hukum*, (Bandung: Alumni, 1991), hlm. 176-177

- a. turut meningkatkan kesejahteraan masyarakat terutama golongan menengah ke bawah melalui penyediaan dana atas dasar hukum gadai, dan jasa di bidang keuangan lainnya berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- b. menghindarkan masyarakat dari gadai gelap, praktek dan pinjaman tidak wajar lainnya.”

Berdasarkan ketentuan di atas, maka perusahaan dapat mengembangkan usaha di bidang keuangan seperti pembiayaan selain gadai. Pengembangan usahanya ini diatur dalam Pasal 8 Peraturan Pemerintah Nomor 103 Tahun 2000 Tentang Perusahaan Umum (PERUM) Pegadaian sebagai berikut:

“Untuk mencapai maksud dan tujuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7, Perusahaan menyelenggarakan usaha:

- a. penyaluran uang pinjaman atas dasar hukum gadai;
- b. penyaluran uang pinjaman berdasarkan jaminan fidusia, pelayanan jasa titipan, pelayanan jasa sertifikasi logam mulia dan batu adi, unit toko emas, dan industri perhiasan emas serta usaha-usaha lainnya yang dapat menunjang tercapainya maksud dan tujuan Perusahaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7, dengan persetujuan Menteri Keuangan.”

Sebagai sarana untuk pengembangan usahanya, maka perusahaan dapat melakukan upaya seperti yang ditetapkan dalam Pasal 9 Peraturan Pemerintah Nomor 103 Tahun 2000 Tentang Perusahaan Umum (PERUM) Pegadaian. Ketentuan ini berbunyi sebagai berikut:

“Untuk mendukung pembiayaan kegiatan dalam rangka mencapai maksud dan tujuan Perusahaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7, dengan persetujuan Menteri Keuangan Perusahaan dapat:

- a. melakukan kerjasama usaha dengan badan usaha lain;
- b. membentuk anak perusahaan;
- c. melakukan penyertaan modal dalam badan usaha lain.”

Usaha-usaha lain yang dikembangkan saat diberlakukan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1990 Tentang Pengalihan Bentuk Perusahaan Jawatan (PERJAN) Pegadaian Menjadi Perusahaan Umum (PERUM) Pegadaian, adalah sebagai berikut:

1. jasa taksiran, yaitu jasa yang diberikan kepada mereka yang ingin mengetahui kualitas perhiasannya;
2. jasa titipan, yaitu penyediaan jasa untuk keamanan dan pemeliharaan barang atau surat berharga yang dimiliki;
3. mengoptimalkan aset perusahaan dengan menyewakan gedung atau membangun gedung sendiri untuk disewakan atau bekerja sama dengan pihak ketiga dengan sistem bangun, kelola, dan alih (*built, operate, and transfer/BOT*);
4. menjual perhiasan emas dan koin emas melalui unit toko emasnya yang diberi nama Galeri 24.

2.3.3 Modal PERUM Pegadaian

Pasal 10 Ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 103 Tahun 2000 Tentang Perusahaan Umum (PERUM) Pegadaian menyatakan bahwa modal perusahaan berasal dari kekayaan

negara yang dipisahkan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan tidak terbagi atas saham-saham. Seluruh nilai penyertaan modal negara yang tertanam dalam perusahaan, ditetapkan menteri keuangan.

Perusahaan dalam mengembangkan usahanya dapat menggunakan sumber modal eksternal yang berasal dari luar perusahaan dengan penerbitan obligasi.¹⁸ Eksistensi obligasi oleh hukum hanya dipandang sebagai model bagaimana orang itu berhutang.¹⁹ Obligasi merupakan tanda bahwa seorang turut dalam meminjamkan uang kepada perseroan bersama-sama lain-lain orang secara menerima tanda piutang dari perseroan.²⁰ Hubungan antara penerbit dan pemegang obligasi adalah pinjam meminjam uang. Penerbit merupakan debitor atas sejumlah uang yang dipinjam dari pemegang obligasi atau kreditor atas sejumlah uang yang dipinjamkan kepada Penerbit.²¹ Menurut Pasal 12 Peraturan Pemerintah Nomor 103 Tahun 2000 Tentang Perusahaan Umum (PERUM) Pegadaian, penerahan dana masyarakat oleh perusahaan melalui penerbitan obligasi ditetapkan dengan peraturan pemerintah.

¹⁸ Munir Fuady, *Hukum Perusahaan Dalam Paradigma Hukum Bisnis*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1999), hlm. 143

¹⁹ Munir Fuady, *Pembiayaan Perusahaan Masa Kini*, (Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 1997), hlm. 61

²⁰ Wirjono Prodjodikoro, *Hukum Perkumpulan, Perseroan, dan Koperasi*, (Jakarta: Pradnya Paramita, 1985), hlm. 70

²¹ A. Setiawan, *Obligasi Dalam Prespektif Hukum*, (Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 1996), hlm. 8

2.3.4 Pengelolaan PERUM Pegadaian

Kepengurusan perusahaan dilakukan oleh Direksi. Menurut Pasal 17 Ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 103 Tahun 2000 Tentang Perusahaan Umum (PERUM) Pegadaian, jumlah anggota Direksi maksimal lima orang dan seorang di antaranya menjadi direktur utama. Mereka diangkat dan diberhentikan oleh menteri keuangan dalam waktu lima tahun dan dapat diangkat kembali. Tugas Direksi yang diatur dalam Pasal 23 Ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 103 Tahun 2000 Tentang Perusahaan Umum (PERUM) adalah sebagai berikut:

- “Direksi diberi tugas dan mempunyai wewenang untuk:
- a. memimpin, mengurus dan mengelola Perusahaan sesuai dengan tujuan Perusahaan dengan senantiasa berusaha meningkatkan daya guna dan hasil guna Perusahaan;
 - b. menguasai, memelihara dan mengurus kekayaan Perusahaan;
 - c. mewakili perusahaan di dalam dan di luar pengadilan;
 - d. melaksanakan kebijakan pengembangan usaha dalam mengurus Perusahaan yang telah digariskan Menteri Keuangan;
 - e. menetapkan kebijakan Perusahaan sesuai dengan pedoman kegiatan operasional yang ditetapkan Menteri Keuangan;
 - f. menyiapkan Rencana Jangka Panjang dan rencana Kerja dan Anggaran Perusahaan;
 - g. mengadakan dan memelihara pembukuan dan administrasi Perusahaan sesuai dengan kelaziman yang berlaku bagi suatu perusahaan;
 - h. menyiapkan struktur organisasi dan tata kerja perusahaan lengkap dengan perincian tugasnya;
 - i. melakukan kerjasama usaha, membentuk anak perusahaan dan melakukan penyertaan modal dalam badan usaha lain dengan persetujuan menteri keuangan;

- j. mengangkat dan memberhentikan pegawai Perusahaan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- k. menetapkan gaji, pensiun/jaminan hari tua dan penghasilan lain bagi para pegawai Perusahaan serta mengatur semua hal kepegawaian lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- l. menyiapkan Laporan Tahunan dan laporan berkala.”

Tugas Direksi dibicarakan dalam Rapat Direksi yang dilaksanakan minimal satu bulan sekali. Pasal 28 Ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 103 Tahun 2000 Tentang Perusahaan Umum (PERUM) Pegadaian juga menetapkan bahwa hasil rapat dapat diambil dengan suara terbanyak jika tidak tercapai kata mufakat.

2.3.5 Pengawasan PERUM Pegadaian

Menurut Pasal 37 Peraturan Pemerintah Nomor 103 Tahun 2000 Tentang Perusahaan Umum (PERUM) Pegadaian, pengawasan perusahaan dilakukan oleh Dewan Pengawas. Dewan Pengawas wajib melaporkan tugasnya kepada Menteri Keuangan. Menurut Pasal 38 Ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 103 Tahun 2000 Tentang Perusahaan Umum (PERUM), tugas Dewan Pengawas adalah sebagai berikut:

“Dewan Pengawas dalam melaksanakan tugasnya berkewajiban:

- a. memberikan pendapat dan saran kepada Menteri Keuangan mengenai Rencana Kerja dan Anggaran Perusahaan yang diusulkan Menteri;

- b. mengikuti perkembangan kegiatan Perusahaan, memberikan pendapat dan saran kepada Menteri Keuangan mengenai setiap masalah yang dianggap penting bagi pengurusan Perusahaan;
- c. melaporkan dengan segera kepada Menteri keuangan apabila terjadi gejala menurunnya kinerja Perusahaan;
- d. memberikan nasihat kepada Direksi dalam melaksanakan pengurusan Perusahaan.”

2.3.6 Penggunaan Laba PERUM Pegadaian

PERUM Pegadaian wajib menyisihkan jumlah tertentu dari laba bersihnya untuk cadangan tujuan, penyusutan, dan pengurangan lainnya yang wajar. Sisa penggunaannya telah ditetapkan dalam Pasal 59 Ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 103 Tahun 2000 Tentang Perusahaan Umum (PERUM) Pegadaian. Ketentuan ini berbunyi sebagai berikut:

“Empat puluh lima persen (45%) dari sisa penyisihan laba bersih sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dipakai untuk:

- a. cadangan umum yang dilakukan sampai dengan mencapai sekurang-kurangnya 2 (dua) kali lipat dari modal yang ditempatkan;
- b. sosial dan pendidikan;
- c. jasa produksi;
- d. sumbangan dana pensiun;
- e. sokongan dan sumbangan ganti rugi.

Penetapan persentase di atas ditetapkan lebih lanjut oleh Menteri Keuangan. Pasal 60 Peraturan Pemerintah Nomor 103 Tahun 2000 Tentang Perusahaan Umum (PERUM) Pegadaian juga menetapkan bahwa seluruh laba bersih setelah dikurangi penyisihan disetorkan sebagai Dana Pembangunan Semesta.

2.4 Penataan Perusahaan Milik Negara dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara

Pemerintah melakukan penataan kembali terhadap perusahaan milik negara melalui Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara. Bentuk usaha negara disederhanakan menjadi dua, yaitu Perusahaan Umum (Perum) dan Perusahaan Perseroan (Persero).

2.4.1 Maksud dan Tujuan BUMN

Pengertian BUMN dirumuskan dalam Pasal 1 Angka 1 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara. Berdasarkan ketentuan ini, BUMN diartikan sebagai berikut:

“Badan Usaha Milik Negara yang selanjutnya disebut BUMN adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan.”

Maksud didirikannya BUMN tercantum dalam Pasal 2 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara. Pemerintah mendirikan BUMN dengan tujuan sebagai berikut:

“Maksud dan tujuan pendirian BUMN adalah:

- a. memberikan sumbangan bagi perkembangan perekonomian nasional pada umumnya dan penerimaan negara pada khususnya;
- b. mengejar keuntungan;

- c. menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan memadai bagi pemenuhan hajat hidup orang banyak;
- d. menjadi perintis kegiatan-kegiatan usaha yang belum dapat dilaksanakan oleh sektor swasta dan koperasi;
- e. turut aktif memberikan bimbingan dan bantuan kepada pengusaha golongan ekonomi lemah, koperasi, dan masyarakat.

Pasal 9 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara menetapkan bahwa BUMN terdiri dari Persero dan Perum. Definisi Perum diatur dalam Pasal 1 Angka 4 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara yang berbunyi sebagai berikut:

“Perusahaan Umum, yang selanjutnya disebut Perum adalah BUMN yang seluruh modalnya dimiliki negara dan tidak terbagi atas saham, yang bertujuan untuk kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan sekaligus mengejar keuntungan berdasarkan prinsip pengelolaan perusahaan.”

Tujuan pendirian PERUM disesuaikan dengan pengertian di atas. Menurut Pasal 1 Angka 4 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara, pemerintah mendirikan PERUM dengan tujuan sebagai berikut:

“Maksud dan tujuan Perum adalah menyelenggarakan usaha yang bertujuan untuk kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang berkualitas dengan harga yang terjangkau oleh masyarakat berdasarkan prinsip pengelolaan perusahaan yang sehat.”

Pengertian Persero diatur dalam Pasal 1 Angka 2 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara. Persero dalam UU ini diartikan sebagai berikut:

“Perusahaan Perseroan, yang selanjutnya disebut Persero adalah BUMN yang berbentuk perseroan terbatas yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruh atau paling sedikit 51% (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki oleh Negara Republik Indonesia yang tujuan utamanya mengejar keuntungan.”

Tujuan didirikannya Persero ditegaskan dalam Pasal 12 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara. Berbeda dengan PERUM, pemerintah mendirikan Persero dengan maksud sebagai berikut:

“Maksud dan tujuan pendirian Persero adalah:

- a. menyediakan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan berdaya saing kuat;
- b. mengejar keuntungan guna meningkatkan nilai perusahaan.

2.4.2 Pengurusan dan Pengawasan BUMN

Pasal 5 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara menetapkan bahwa pengurusan BUMN dilakukan oleh Direksi. Pengurusannya didasarkan atas prinsip-prinsip pengelolaan perusahaan yang baik. Organ BUMN yang menjadi pengawas Direksi dalam mengurus perusahaan adalah Komisaris dan Dewan Pengawas. Mereka juga wajib melaksanakan prinsip-prinsip pengelolaan perusahaan yang baik. Prinsip yang dimaksud dapat diketahui

dalam Penjelasan Pasal 5 Ayat (3) Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara. Ketentuan ini menetapkan sebagai berikut:

“Direksi selaku organ BUMN yang ditugasi melakukan pengurusan tunduk pada semua peraturan yang berlaku terhadap BUMN dan tetap berpegang pada penerapan prinsip-prinsip *good corporate governance* yang meliputi:

- a. transparansi, yaitu keterbukaan dalam melaksanakan proses pengambilan keputusan dan keterbukaan dalam mengungkapkan informasi material dan relevan mengenai perusahaan;
- b. kemandirian, yaitu keadaan di mana perusahaan dikelola secara profesional tanpa benturan kepentingan dan pengaruh/tekanan dari pihak mana pun yang tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan prinsip-prinsip korporasi yang sehat;
- c. akuntabilitas, yaitu kejelasan fungsi, pelaksanaan dan pertanggungjawaban Organ sehingga pengelolaan perusahaan terlaksana secara efektif;
- d. pertanggung jawaban, yaitu kesesuaian di dalam pengelolaan perusahaan terhadap peraturan perundang-undangan dan prinsip-prinsip korporasi yang sehat;
- e. kewajaran, yaitu keadilan dan kesetaraan di dalam memenuhi hak-hak stakeholder yang timbul berdasarkan perjanjian dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.”

2.4.3 Maksud dan Tujuan Restrukturisasi BUMN

Definisi restrukturisasi yang dirumuskan dalam Pasal 1 Angka 11 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara, berbunyi sebagai berikut:

“Restrukturisasi adalah upaya yang dilakukan dalam rangka penyehatan BUMN yang meruapakan salah satu langkah strategis untuk memperbaiki kinerja dan meningkatkan nilai perusahaan.”

Menurut Pasal 72 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara, restrukturisasi dimaksudkan untuk menyehatkan BUMN agar dapat beroperasi secara efisien, transparan, dan profesional. Pasal 72 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara, memberikan rincian sebagai berikut:

“Tujuan restrukturisasi adalah untuk:

- a. meningkatkan kinerja dan nilai perusahaan;
- b. memberikan manfaat berupa dividen dan pajak kepada negara;
- c. menghasilkan produk dan layanan dengan harga yang kompetitif kepada konsumen; dan
- d. memudahkan pelaksanaan privatisasi.”

Ruang lingkup restrukturisasi diatur dalam Pasal 73 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara. Ketentuan ini mengatur sebagai berikut:

“Restrukturisasi meliputi:

- a. Restrukturisasi sektoral yang pelaksanaannya disesuaikan dengan kebijakan sektor dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan;
- b. Restrukturisasi perusahaan/korporasi yang meliputi:
 - 1) peningkatan intensitas persaingan usaha, terutama di sektor-sektor yang terdapat monopoli, baik yang diregulasi maupun monopoli alamiah;
 - 2) penataan hubungan fungsional antara pemerintah selaku regulator dan BUMN selaku badan usaha, termasuk di dalamnya penerapan prinsip-prinsip tata kelola perusahaan yang baik dan menetapkan arah dalam rangka pelaksanaan kewajiban pelayanan publik;
 - 3) restrukturisasi internal yang mencakup keuangan, organisasi/manajemen, operasional, sistem, dan prosedur.”

3. Posisi Perusahaan Umum (PERUM) Pegadaian dalam Lembaga Keuangan Indonesia

Pada awal diperkenalkan uang sebagai alat kegiatan ekonomi, pertukaran antara pihak yang mengalami surplus uang dengan pihak yang memerlukan tambahan uang hampir selalu dapat dilaksanakan dengan pertemuan langsung. Semakin berkembangnya pelaku ekonomi dan kebutuhan penggunaan uang dalam kegiatan ekonominya, maka kehadiran lembaga keuangan menjadi sesuatu yang penting dalam perekonomian.

3.1 Pengertian Lembaga Keuangan

Lembaga keuangan digunakan sebagai padanan istilah Bahasa Inggris *financial institution*. Lembaga keuangan adalah badan usaha yang mempunyai kekayaan dalam bentuk aset keuangan yang digunakan untuk menjalankan usaha di bidang jasa keuangan, baik penyediaan dana untuk membiayai usaha produktif dan kebutuhan konsumtif, maupun jasa keuangan bukan pembiayaan.²² Pada dasarnya lembaga keuangan adalah sebagai perantara dari pihak yang kelebihan dana (*surplus of funds*) dengan pihak yang kekurangan dana (*lack of funds*), sehingga peranan dari lembaga keuangan yang sebenarnya adalah sebagai perantara keuangan masyarakat (*financial intermediary*).²³

²² Abdulkadir Muhammad dan Rilda Murniati, *Segi Hukum Lembaga Keuangan dan Pembiayaan*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2000), hlm. 8

²³ Muhammad Djumhana, *Hukum Perbankan Di Indonesia*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1996), hlm. 63

Secara umum, lembaga keuangan dikelompokkan dalam dua bentuk, yaitu bank dan yang bukan bank. Perbedaan utama adalah pada penghimpunan dana. Bank menghimpun dana baik secara langsung maupun tidak langsung dari masyarakat, sedangkan yang bukan bank hanya menghimpun dana secara tidak langsung dari masyarakat.²⁴ Pasal 1 Angka 2 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 Tentang Perbankan, memberikan pengertian tentang bank sebagai berikut:

“Bank adalah badan usaha yang menghimpun dana dari masyarakat dalam bentuk simpanan dan menyalurkannya kepada masyarakat dalam bentuk kredit dan atau bentuk-bentuk lainnya dalam rangka meningkatkan taraf hidup rakyat banyak.”

Berdasarkan definisi di atas dapat dipahami bahwa kegiatan bank adalah menghimpun dana, menyalurkan dana, dan memberikan jasa keuangan Bank dari segi fungsinya dibedakan menjadi tiga jenis, yakni Bank Indonesia, Bank Umum, dan Bank Perkreditan Rakyat. Bank Indonesia berfungsi sebagai bank sentral yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 Tentang Bank Indonesia. Bank Umum dan Bank Perkreditan Rakyat berfungsi sebagai bank yang menjalankan usaha di bidang jasa perbankan, namun Bank Perkreditan Rakyat tidak memberikan jasa dalam lalu lintas pembayaran. Bentuk hukum suatu bank dapat berupa Perseroan Terbatas, Koperasi, atau Perusahaan Daerah.

²⁴ Y. Sri Susilo, Sigit Triandanu, A. Totok Budi Santoso, *Bank dan Lembaga Keuangan Lain*, (Jakarta: Penerbit Salemba Empat, 2000), hlm. 8

3.2 Perusahaan Umum (PERUM) Pegadaian Sebagai Lembaga Keuangan Non Bank

Sebelum dikeluarkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 Tentang Perbankan, dikenal lembaga keuangan bukan bank yang pendiriannya berdasarkan Surat Keputusan Menteri Keuangan Nomor KEP-38/MK/IV/I/1972 Tentang Perubahan Dan Tambahan Surat Keputusan Menteri Keuangan Nomor KEP-792/MK/IV/12/1970 Tanggal 7 Desember 1970 Tentang Lembaga Keuangan. Bank, asuransi, dan lembaga keuangan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan lainnya dikecualikan dari keputusan ini. Setelah diharuskan menyesuaikan usahanya menjadi bank umum paling lambat tanggal 25 Maret 1993, maka lembaga keuangan non bank saat ini adalah lembaga yang pendiriannya diatur dalam peraturan tersendiri.

Usaha-usaha yang termasuk dalam lembaga keuangan non bank antara lain sebagai berikut:²⁵

- a. Perusahaan Asuransi, yaitu perusahaan yang kegiatannya melindungi kekayaan atau jiwa raga pemiliknya dari ancaman bahaya yang tidak dapat diduga sebelumnya dengan menghimpun dana dari masyarakat berupa premi asuransi berdasarkan KUHD, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1992 Tentang Usaha Perasuransian serta Peraturan Pemerintah Nomor 73 Tahun 1992 Tentang Penyelenggaraan Usaha Perasuransian;

²⁵ Abdulkadir Muhammad, *Op.Cit*, hlm. 356

- b. Perusahaan Pegadaian milik negara, yaitu perusahaan yang melakukan kegiatan usaha memberikan kredit jangka waktu pendek kepada perseorangan anggota masyarakat yang membutuhkan segera melalui proses sederhana, jaminan barang bergerak dengan beban bunga yang layak;
- c. Perusahaan Dana pensiun, yaitu suatu badan hukum yang melakukan kegiatan usaha mengelola dan menjalankan program yang menjanjikan manfaat pensiun. Kekayaan yang terhimpun dari peserta dana pensiun dikembangkan oleh penyelenggara melalui investasi dengan memperhatikan aspek keamanan, tingkat likuiditas, dari hasil investasi yang dilakukan, misalnya deposito berjangka, sertifikat deposito, saham, obligasi. Badan hukum ini diatur dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1992 Tentang Dana Pensiun;
- d. Lembaga pembiayaan, yaitu badan usaha yang melakukan kegiatan pembiayaan dalam bentuk penyediaan dana atau barang modal dengan tidak menarik dana secara langsung dari masyarakat yang diatur dengan Keputusan Presiden Nomor 61 Tahun 1988 Tentang Lembaga Pembiayaan.

Apabila dilihat dari fungsi dan kegiatan usahanya, Pegadaian termasuk dalam lembaga keuangan non bank yang fokus kegiatannya adalah pembiayaan. Penyebab yang pertama, yaitu transaksi pembiayaan yang dilakukan oleh Pegadaian mirip dengan pinjaman

melalui kredit bank, namun diatur secara terpisah atas dasar hukum gadai dan bukan dengan peraturan mengenai pinjam-meminjam biasa. Kedua, usaha pegadaian di Indonesia secara legal dimonopoli oleh hanya satu badan usaha saja, yaitu PERUM Pegadaian.²⁶

3.3 Lembaga Keuangan Informal

Modal merupakan faktor utama dalam mendukung peningkatan produksi dan taraf hidup masyarakat. Keterbatasan modal merupakan kendala bagi masyarakat untuk meningkatkan taraf hidupnya. Hampir di semua wilayah terdapat lembaga keuangan informal yang beroperasi. Masyarakat yang membutuhkan dana seketika dapat dengan mudah memperolehnya dari para kreditur perorangan tersebut.

Kredit perorangan dibedakan antara mindring atau tukang kredit dan pelepas uang. Mindring adalah usaha perorangan yang memberi kredit konsumsi berupa alat-alat kebutuhan rumah tangga dengan pembayaran cicilan. Pelepas uang atau rentenir adalah usaha perorangan yang memberi kredit berupa uang. Sumber dana mindring dan pelepas uang berasal dari modal sendiri atau dari pinjaman orang lain. Peminjam dapat dikenakan bunga sebesar 5-10%. Barang-barang bergerak dan tidak bergerak dapat dijadikan jaminan, namun ada juga yang memberikan kredit tanpa jaminan. Apabila peminjam terlambat

²⁶ Y. Sri Susilo, Sigit Triandanu, A. Totok Budi Santoso, *Op. Cit*, hlm. 179

mengangsur, ia diperingatkan lebih dahulu dan apabila ternyata tak bisa membayar maka barang jaminan menjadi milik pelepas uang.²⁷

Selain mindring dan pelepas uang, ada pula pegadaian informal, pinjaman antar kerabat, penjaga uang, kelompok swadaya masyarakat, dan kelompok simpan pinjam. Pegadaian informal merupakan organisasi yang tidak resmi. Orang yang membutuhkan kredit harus menyerahkan barang jaminan. Penjaga uang pekerjaannya menyimpan uang orang lain dengan cara memberikan jaminan keyakinan bahwa uangnya akan selamat. Orang yang uangnya dititipkan pada penjaga uang dapat mengambil kredit sebesar uang yang telah ditabungnya dengan bunga tertentu. Pinjaman antar kerabat merupakan sistem pinjam meminjam uang di antara sesama kerabat tanpa bunga dengan dasar saling percaya. Kelompok swadaya masyarakat merupakan institusi yang berdiri secara spontan dan dikelola secara sukarela oleh pihak yang berkepentingan. Kelompok yang didirikan untuk memenuhi kebutuhan kredit bagi anggotanya dan memberikan fasilitas deposit ini, tidak menggunakan rotasi yang pasti kapan harus menabung dan kapan harus mengambil kredit. Hal ini berbeda dengan kelompok simpan pinjam. Rotasi menabung dan pengambilan kredit pada kelompok simpan pinjam sudah ditentukan sebelumnya dan dilaksanakan dengan jangka waktu tertentu.²⁸

²⁷ Faried Wijaya, Soetatwo Hadiwigeno, *Op.Cit*, hlm. 414

²⁸ Khudaifah Dimiyati, *Profil Institusi Pelepas Uang Dalam Masyarakat Pedesaan*, Makalah Seminar Intern S2, Jurusan Hukum Ekonomi dan Teknologi, (Semarang: UNDIP, 1995).

B. PEMBERIAN KREDIT ATAS DASAR HUKUM GADAI SEBAGAI KEGIATAN USAHA POKOK PERUSAHAAN UMUM (PERUM) PEGADAIAN

1. Perjanjian Kredit Sebagai Perjanjian Pokok

Pada dasarnya pemberian kredit dapat diberikan oleh siapa saja yang memiliki kemampuan untuk itu melalui perjanjian kredit antara pemberi kredit atau kreditor dan penerima kredit atau debitor. Perjanjian yang dibuat oleh para pihak tersebut mempunyai arti yang sangat penting karena dari perjanjian yang dibuat itulah diketahui mengenai kedudukan, hak, dan kewajiban para pihak.

1.1 Pengertian Perjanjian

Perjanjian menurut Pasal 1313 KUH Perdata didefinisikan sebagai berikut:

“Suatu perjanjian adalah suatu perbuatan dengan mana satu orang atau lebih mengikatkan dirinya terhadap satu orang lain atau lebih.”

Rumusan perjanjian yang terdapat dalam ketentuan Pasal 1313 KUH Perdata tersebut menurut para sarjana hukum perdata dianggap kurang lengkap karena hanya mengatur perjanjian sepihak saja dan bahkan dikatakan terlalu luas karena istilah perbuatan dapat mencakup tindakan mengurus kepentingan orang lain dan perbuatan melawan hukum, padahal yang dimaksud adalah perbuatan hukum.²⁹

²⁹ Purwahid Patrik, *Dasar-Dasar Hukum Perikatan*, (Bandung: Mandar Maju, 1994), hlm 45

R. Setiawan merumuskan perjanjian sebagai suatu perbuatan hukum, di mana satu orang atau lebih mengikatkan dirinya atau saling mengikatkan dirinya terhadap satu orang atau lebih.³¹ Wirjono Prodjodikoro mengartikan perjanjian sebagai suatu perhubungan hukum mengenai harta benda antara kedua belah pihak, dalam mana suatu pihak berjanji atau dianggap berjanji untuk melakukan sesuatu hal, sedang pihak lain berhak untuk menuntut pelaksanaan janji itu.³² Berdasarkan rumusan perjanjian tersebut di atas dapat diketahui adanya beberapa unsur yang terkandung di dalamnya, yaitu:³³

a. Ada pihak-pihak.

Pihak-pihak ini disebut subjek perjanjian. Subjek perjanjian ini dapat berupa manusia pribadi dan badan hukum. Subjek perjanjian ini harus mampu atau wenang melakukan perbuatan hukum seperti yang ditetapkan dalam undang-undang.

b. Ada persetujuan antara pihak-pihak.

Persetujuan di sini bersifat tetap, bukan sedang berunding. Perundingan itu adalah tindakan-tindakan pendahuluan untuk menuju kepada adanya persetujuan. Persetujuan itu ditunjukkan dengan diterimanya suatu tawaran mengenai syarat-syarat dan objek perjanjian oleh pihak lain. Persetujuan ini merupakan salah satu syarat sahnya perjanjian.

³¹ R. Setiawan, *Pokok-Pokok Hukum Perikatan*, (Bandung: Bina Cipta, 1979), hlm. 49

³² Wirjono Prodjodikoro, *Asas-asas Hukum Perjanjian*, (Bandung: Bale, 1989), hlm. 9

³³ Abdulkadir Muhammad, *Hukum Perikatan*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1990), hlm. 78-81

- c. Ada tujuan yang akan dicapai.

Tujuan mengadakan perjanjian terutama untuk memenuhi kebutuhan pihak-pihak tersebut. Tujuan itu sifatnya tidak boleh bertentangan dengan ketertiban umum, kesusilaan dan tidak dilarang oleh undang-undang.

- d. Ada prestasi yang akan dilaksanakan.

Dengan adanya persetujuan, maka timbullah kewajiban untuk melaksanakan suatu prestasi. Prestasi merupakan kewajiban yang harus dipenuhi para pihak sesuai dengan syarat-syarat perjanjian.

- e. Ada bentuk tertentu.

Bentuk ini perlu ditentukan karena ada ketentuan dalam undang-undang bahwa hanya dengan bentuk tertentu suatu perjanjian mempunyai kekuatan mengikat dan kekuatan bukti. Bentuk tertentu itu biasanya berupa akta. Perjanjian dapat dibuat secara lisan artinya dengan kata-kata yang dipahami oleh para pihak, kecuali jika dikehendaki supaya dibuat secara tertulis.

- f. Ada syarat-syarat tertentu.

Syarat-syarat tertentu ini sebenarnya sebagai isi perjanjian karena dari syarat-syarat itulah dapat diketahui hak dan kewajiban pihak-pihak. Syarat-syarat ini biasanya terdiri dari syarat pokok yang akan menimbulkan hak dan kewajiban pokok dan syarat pelengkap atau tambahan.

1.2 Syarat-Syarat Sahnya Perjanjian

Suatu perjanjian adalah sah apabila memenuhi 4 (empat) syarat yang diatur di dalam Pasal 1320 KUH Perdata sebagai berikut:

“Untuk sahnya suatu perjanjian diperlukan empat syarat:

1. sepakat mereka yang mengikatkan diriya;
2. kecakapan untuk membuat suatu perikatan;
3. suatu hal tertentu;
4. suatu sebab yang halal.”

Keempat syarat di atas menurut Subekti digolongkan ke dalam dua bagian. Bagian pertama tentang subjek perjanjian, yaitu orang yang membuat perjanjian harus cakap atau mampu melakukan perbuatan hukum tertentu dan kesepakatannya dicapai atas dasar kebebasan menentukan kehendak, tidak ada paksaan, kekhilafan atau penipuan. Bagian kedua tentang objek perjanjian, yaitu apa yang dijanjikan jelas dan tidak bertentangan dengan undang-undang, ketertiban umum atau kesusilaan.³⁴ Menurut Purwahid Patrik, jika syarat subyektif tidak dipenuhi maka dapat dibatalkan (*vernietigbaar*) dan apabila syarat obyektif tidak dipenuhi maka batal demi hukum.³⁵

1.3 Asas-Asas Hukum Perjanjian

Asas adalah dasar yang mendukung adanya sistem. Setiap sistem tidak dapat lepas dari asas-asas yang mendukungnya.³⁶

³⁴ R. Subekti, *Aneka Perjanjian*, (Bandung: Alumni, 1985), hlm. 17

³⁵ Purwahid Patrik, *Hukum Perdata I (Perikatan yang Lahir dari Perjanjian)*, (Semarang: Fakultas Hukum UNDIP, 1994), hlm. 69

³⁶ Subekti, *Kumpulan Karangan Hukum Perikatan Arbitrase dan Pengadilan*, (Bandung: Alumni, 1980), hlm. 36.

Menurut Sudikno Mertokusumo, hukum perikatan kita paling tidak dikuasai oleh beberapa asas, yaitu.³⁷

- a. asas konsensualisme, yaitu adanya persesuaian kehendak yang berhubungan dengan lahirnya perjanjian;
- b. asas kekuatan mengikatnya suatu perjanjian berhubungan dengan akibat dari suatu perjanjian;
- c. asas kebebasan berkontrak yang berhubungan dengan isi perjanjian;
- d. asas itikad baik yang berhubungan dengan pelaksanaan perjanjian.

Asas konsensualisme yang terdapat dalam Pasal 1320 Butir (1) KUH Perdata mempunyai arti bahwa perjanjian yang dibuat itu pada umumnya bukan secara formil tetapi konsesual, artinya perjanjian itu selesai karena persesuaian kehendak atau konsensus semata-mata. Asas kekuatan mengikat yang terdapat dalam Pasal 1338 Ayat (1) KUH Perdata mengandung arti bahwa perjanjian yang dibuat secara sah akan mengikat dan berlaku sebagai undang-undang bagi yang membuatnya.

Arti asas kebebasan berkontrak adalah orang bebas membuat atau tidak membuat perjanjian, bebas menentukan isi, berlakunya dan syarat-syarat perjanjian, dengan bentuk tertentu atau tidak dan bebas memilih undang-undang mana yang akan dipakai. Asas ini merupakan salah satu asas yang paling penting dalam hukum perjanjian seperti yang dinyatakan Asser-Rutten. Asas kebebasan berkontrak tidak ditulis

³⁷ Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum*, (Yogyakarta: Liberty, 1988), hlm. 99

dengan kata-kata yang banyak di dalam undang-undang, tetapi seluruh hukum perdata kita didasarkan padanya.³⁸ Maksud dari asas itikad baik di sini adalah agar setiap perjanjian yang telah dibuat dan disepakati bersama oleh para pihak harus dilaksanakan dengan itikad baik seperti yang terkandung dalam Pasal 1338 Ayat (3) KUH Perdata. Dengan demikian, dimasukkannya itikad baik dalam pelaksanaan perjanjian tidak lain berarti kita harus menafsirkan perjanjian itu berdasarkan keadilan dan kepatutan.

1.4 Pengertian Kredit

Istilah kredit berasal dari bahasa Romawi *credere* yang berarti percaya. Pengertian kredit di dalam perpustakaan hukum perdata terdapat beberapa pendirian sebagai berikut:³⁹

a. Savelberg menyatakan bahwa kredit mempunyai arti antara lain:

(1) Sebagai dasar dari setiap perikatan (*verbintenits*) di mana seseorang berhak menuntut sesuatu dari orang lain.

(2) Sebagai jaminan, di mana seseorang menyerahkan sesuatu kepada orang lain dengan tujuan untuk memperoleh kembali apa yang diserahkan itu.

b. Levy merumuskan arti hukum dari kredit yaitu menyerahkan secara sukarela sejumlah uang untuk dipergunakan secara bebas

³⁸ Dikutip dalam Purwahid Patrik, *Asas Iktikad Baik dan Kepatutan dalam Perjanjian*, (Semarang: Fakultas Hukum UNDIP, 1982), hlm. 4

³⁹ Dikutip dalam Mariam Darus Badruzaman, *Perjanjian Kredit Bank*, (Bandung: Alumni, 1983), hlm. 21

oleh penerima kredit. Penerima kredit berhak mempergunakan pinjaman itu untuk keuntungannya dengan kewajiban mengembalikan jumlah pinjaman itu di belakang hari.

Pengertian kredit seperti yang dikemukakan oleh Savelberg, menurut Mariam Darus Badruzaman menunjuk kepada arti hukum kredit pada umumnya. Kreditor percaya bahwa debitor dapat dipercaya kemampuannya untuk memenuhi perikatannya. Ajaran Levy sudah menunjuk kepada pengkhususan arti hukum dari kredit yaitu perjanjian pinjam uang. Kreditor percaya meminjamkan uang kepada debitor oleh karena debitor dapat dipercaya kemampuannya untuk mengembalikan pinjaman itu di belakang hari. Ukuran yang dipergunakan Levy untuk kepercayaan itu adalah kemampuan ekonomi si debitor.⁴⁰

Pasal 1 Butir (11) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 Tentang Perbankan memberikan pengertian kredit sebagai berikut:

“Kredit adalah penyediaan uang atau tagihan yang dapat dipersamakan dengan itu, berdasarkan persetujuan atau kesepakatan pinjam-meminjam antara bank dengan pihak lain yang mewajibkan pihak peminjam untuk melunasi utangnya setelah jangka waktu tertentu dengan pemberian bunga.”

Kredit menurut ketentuan ini mengandung kewajiban untuk mengembalikan pinjaman atau untuk memenuhi suatu perikatan. Kredit hanya dapat diberikan kepada mereka yang dipercaya mampu mengembalikan kredit di belakang hari atau yang mempunyai

⁴⁰ Mariam Darus Badruzaman, *Ibid*, hlm. 22

kemampuan memenuhi prestasi suatu perikatan. Hal ini menunjukkan bahwa ketentuan di atas menggunakan kredit dalam arti yang diajarkan Levy yaitu perjanjian pinjam uang yang didasarkan pada kepercayaan akan kemampuan ekonomi penerima kredit.

Berdasarkan pengertian-pengertian kredit, Munir Fuady mengemukakan beberapa unsur kredit sebagai berikut:⁴¹

- a. adanya kesepakatan atau perjanjian antara pihak kreditor dengan debitor, yang disebut perjanjian kredit;
- b. adanya para pihak, yaitu pihak kreditor sebagai pihak yang memberikan pinjaman, seperti bank, dan pihak debitor sebagai pihak yang membutuhkan uang pinjaman/barang atau jasa;
- c. adanya unsur kepercayaan dari kreditor bahwa pihak debitor mau dan mampu membayar/mencicil kreditnya;
- d. adanya kesanggupan dan janji membayar hutang dari debitor;
- e. adanya pemberian sejumlah uang/barang/jasa oleh pihak kreditor kepada pihak debitor;
- f. adanya pembayaran kembali sejumlah uang/barang atau jasa oleh pihak debitor kepada kreditor, disertai dengan pemberian imbalan/bunga atau pembagian keuntungan;
- g. adanya perbedaan waktu antara pemberian kredit oleh kreditor dengan pengembalian kredit oleh debitor;
- h. adanya resiko tertentu yang diakibatkan karena perbedaan waktu.

⁴¹ Munir Fuady, *Hukum Perkreditan Kontemporer*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1996), hlm. 7

1.5 Sifat Perjanjian Kredit

Ada dua ajaran mengenai sifat perjanjian kredit, yaitu:⁴²

- a. ajaran yang mengemukakan bahwa perjanjian kredit dan perjanjian pinjam uang itu merupakan satu perjanjian, sifatnya konsensual;
- b. ajaran yang mengemukakan bahwa perjanjian kredit dan perjanjian pinjam uang merupakan dua buah perjanjian yang masing-masing bersifat konsensual dan riil.

Perjanjian konsensual adalah perjanjian yang berdasarkan kesepakatan atau persesuaian kehendak. Perjanjian obligatoir adalah perjanjian yang menimbulkan perikatan yang meletakkan kewajiban kepada kedua belah pihak. Perjanjian riil adalah perjanjian yang tidak didasarkan atas persesuaian kehendak saja, tetapi ada penyerahan yang nyata.⁴³ Berdasarkan Buku III KUH Perdata, Bab XIII Tentang Pinjam-meminjam, perjanjian pinjam uang bersifat riil. Hal ini sesuai dengan bunyi Pasal 1754 KUH Perdata sebagai berikut:

“Perjanjian pinjam meminjam ialah perjanjian dengan mana pihak yang satu memberikan kepada pihak lain suatu jumlah tertentu barang-barang yang menghabis karena pemakaian, dengan syarat bahwa pihak yang belakangan ini akan mengembalikan sejumlah uang yang sama dari macam dan keadaan yang sama pula.”

Menurut Wirjono Prodjodikoro, perjanjian pinjam uang bersifat riil tersimpul dari kalimat “pihak ke satu menyerahkan uang itu kepada

⁴² Mariam Datus Badruzaman, *Op.Cit*, hlm. 28

⁴³ Purwahid Patrik, *Hukum Perdata I (Perikatan yang Lahir dari Perjanjian)*, (Semarang: Fakultas Hukum UNDIP, 1994), hlm. 50

pihak lain” dan bukan mengikatkan diri untuk menyerahkan uang.⁴⁴ Perjanjian kredit menurut Mariam Darus Badruzaman adalah perjanjian pendahuluan (*voorovereenkomst*) dari penyerahan uang. Perjanjian pendahuluan merupakan hasil permufakatan antara pemberi dan penerima pinjaman. Perjanjian ini bersifat konsensuil obligatoir, sedangkan penyerahan uangnya bersifat riil. Pada saat penyerahan uang berlaku ketentuan yang dituangkan dalam perjanjian kredit. Jadi, istilah kredit di dalam praktek meliputi perjanjian kredit yang bersifat konsensuil maupun penyerahan uangnya yang bersifat riil.⁴⁵

1.6 Bentuk Perjanjian Kredit

Perjanjian kredit pada umumnya menggunakan bentuk perjanjian baku atau standar (*standard contract* atau *standard voorwaarden*). Pembakuan syarat-syarat perjanjian merupakan salah satu wujud kebebasan kreditor karena lebih efisien dalam pengeluaran biaya, tenaga, dan waktu, walaupun dapat merugikan pihak debitor. Isinya ditentukan sepihak dan di dalamnya ditentukan sejumlah klausul yang membebaskan kreditor dari kewajibannya (klausul eksonerasi).

Abdulkadir Muhammad memberikan ciri-ciri dari perjanjian baku sebagai berikut:⁴⁶

⁴⁴ Wirjono Prodjodikoro, *Hukum Perdata Tentang Persetujuan-persetujuan Tertentu*, (Bandung: Penerbit Sumur, 1974), hlm. 138

⁴⁵ Mariam Darus Badruzaman, *Op. Cit.*, hlm. 28

⁴⁶ Abdulkadir Muhammad, *Perjanjian Baku Dalam Praktek Perusahaan Perdagangan*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1992), hlm. 7-8

- a. kalimat pernyataan kehendak dibuat tertulis berupa akta otentik atau akta di bawah tangan, contohnya perjanjian jual beli, polis asuransi, kredit dengan jaminan;
- b. format perjanjian yang meliputi model, rumusan, dan ukuran dibakukan sehingga tidak dapat diganti, diubah, atau dibuat dengan cara lain karena sudah dicetak;
- c. sifatnya cenderung menguntungkan pengusaha karena perjanjian yang dibuat secara sepihak itu mencantumkan klausula eksonerasi yang membebaskan tanggung jawab pengusaha pada konsumen;
- d. konsumen tinggal menerima atau menolak perjanjian itu.

Menurut Subekti, penggunaan perjanjian baku merupakan pelanggaran asas konsensualisme dan kebebasan berkontrak sehingga perjanjian itu tidak sah dan tidak mengikat sebagai undang-undang.⁴⁷ Sarjana hukum seperti Stein dan Asser-Rutten menurut Mariam Darus Badruzaman menerima perjanjian baku berdasarkan fiksi adanya kemauan dan kepercayaan para pihak untuk mengikatkan diri pada perjanjian itu. Seseorang yang menandatangani perjanjian baku akan membangkitkan kepercayaan bahwa yang bertanda tangan mengetahui dan menghendaki isi perjanjian. Motivasi untuk menerima perjanjian baku adalah untuk menunjukkan bahwa hukum berfungsi untuk melayani kebutuhan masyarakat dan bukan sebaliknya.⁴⁸

⁴⁷ R. Subekti, *Pembinaan Hukum Nasional*, (Bandung: Alumni, 1975), hlm. 71

⁴⁸ Mariam Darus Badruzaman, *Perjanjian Baku (Standar) Perkembangan di Indonesia, Beberapa Guru Besar Berbicara Tentang Hukum dan Pendidikan Hukum*, (Bandung: Alumni, 1981), hlm. 106

1.7 Perjanjian Jaminan Sebagai Perjanjian Tambahan (*Accessoir*)

Jaminan adalah tanggungan yang diberikan oleh debitor dan atau pihak ketiga kepada kreditor karena pihak kreditor mempunyai suatu kepentingan bahwa debitor harus memenuhi kewajibannya dalam suatu perikatan.⁴⁹ Berdasarkan cara terjadinya, jaminan dibedakan menjadi jaminan yang lahir karena undang-undang dan jaminan yang lahir karena diperjanjikan.

Jaminan yang lahir karena undang-undang merupakan jaminan yang keberadaannya ditunjuk undang-undang tanpa adanya perjanjian para pihak sebagaimana yang diatur dalam Pasal 1131 KUH Perdata sebagai berikut:

“Segala kebendaan si berutang, baik yang bergerak maupun yang tak bergerak, baik yang sudah ada maupun yang baru akan ada di kemudian hari, menjadi tanggungan untuk segala perikatan perorangan.”

Berdasarkan ketentuan di atas, seluruh benda milik debitor akan menjadi jaminan bagi semua kreditornya. Kebendaan milik debitor akan dijual kepada umum dan hasilnya dibagi di antara para kreditornya. Menurut Pasal 1132 KUH Perdata, kreditor yang demikian itu hanya memiliki hak atau berkedudukan sebagai kreditor konkuren, artinya semua kreditor mempunyai kedudukan yang sama dan masing-masing akan memperoleh pembayaran yang proporsional sesuai dengan besarnya piutang masing-masing.

⁴⁹ Hasanudin Rahman, *Aspek-Aspek Hukum Pemberian Kredit Perbankan Di Indonesia*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1998), hlm. 162

Undang-undang memungkinkan para pihak melakukan perjanjian untuk menjamin pelunasan utang debitor sebagai bagian dari asas konsensualitas dalam hukum perjanjian. Perjanjian ini merupakan perjanjian ikutan (*accessoir*) yang melekat pada perjanjian dasar atau perjanjian pokok yang menerbitkan utang piutang. Jaminan yang diatur dalam Pasal 1132 KUH Perdata termasuk jaminan yang bersifat umum, sedangkan yang bersifat khusus merupakan jaminan dalam bentuk penunjukan atau penyerahan barang tertentu sebagai jaminan utang debitor untuk kreditor tertentu. Jaminan khusus timbul karena perjanjian khusus antara debitor dan kreditor yang berupa:

- a. jaminan perorangan, yaitu adanya orang tertentu yang sanggup membayar atau memenuhi prestasi jika debitor cidera janji, jaminan ini tunduk pada ketentuan hukum perjanjian yang diatur dalam Buku III KUH Perdata;
- b. jaminan yang bersifat kebendaan, yaitu adanya benda tertentu yang dijadikan jaminan.

Kreditor dalam jaminan yang bersifat perorangan berstatus sebagai kreditor konkuren. Pada jaminan yang bersifat kebendaan, kreditor pemegang hak kebendaan berkedudukan sebagai kreditor preferen, yaitu kreditor yang berhak didahulukan pelunasan piutangnya daripada kreditor lainnya. Alasan ini ditegaskan dalam Pasal 1133 KUH perdata yang berbunyi sebagai berikut:

“Hak untuk didahulukan di antara orang-orang berpiutang terbit dari hak istimewa, dari gadai dan dari hipotik.”

Hak istimewa (*privilege*) bukan jaminan yang bersifat kebendaan dan bukan jaminan yang bersifat perorangan, tetapi memberi jaminannya juga. Hak kebendaan adalah hak atas sesuatu benda, sedangkan hak istimewa (*privilege*) adalah hak terhadap benda, yaitu terhadap benda debitor.⁵⁰ Menurut Pasal 1134 KUH Perdata, pengertian hak istimewa (*privilege*) adalah sebagai berikut:

“Hak istimewa ialah suatu hak yang oleh undang-undang diberikan kepada seorang berpiutang sehingga tingkatnya lebih tinggi daripada orang berpiutang lainnya, semata-mata berdasarkan sifat piutangnya.”

Jadi hak istimewa (*privilege*) merupakan hak yang dilahirkan karena undang-undang, sedangkan hak gadai dan hipotik dilahirkan karena diperjanjikan sebelumnya sehingga kedudukan gadai dan hipotik lebih tinggi daripada hak istimewa (*privilege*) kecuali dalam hal-hal mana oleh undang-undang ditentukan sebaliknya.⁵¹ Perbedaan gadai dan hipotik didasarkan atas prinsip pembagian benda dalam Buku II KUH Perdata Tentang Kebendaan, yaitu benda bergerak dan benda tidak bergerak. Gadai merupakan lembaga jaminan untuk benda bergerak, sedangkan hipotik untuk benda tidak bergerak. Perkembangan berikutnya, untuk benda bergerak muncul lembaga jaminan fidusia, sedangkan benda tidak bergerak seperti tanah dan benda-benda di atasnya disediakan hak tanggungan.

⁵⁰ Sri Soedewi Masjchoen Sofwan, *Hukum Perdata: Hukum Benda*, (Yogyakarta: Liberty, 1981) hlm. 32

⁵¹ Rachmadi Usman, *Pasal-Pasal Tentang Hak Tanggungan Atas Tanah*, (Jakarta: Djambatan, 1999), hlm. 28

2. Gadai Menurut Kitab Undang-Undang Hukum Perdata

Ketentuan tentang gadai yang diatur di dalam Buku II KUH Perdata Bab XX Pasal 1150 sampai dengan Pasal 1160 KUH Perdata, merupakan ketentuan yang sudah berumur lebih dari 100 tahun. Gadai merupakan salah satu sarana yang memudahkan seorang kreditor untuk mengambil pelunasan utang jika debitur mengalami wanprestasi.

2.1 Pengertian dan Sifat-Sifat Gadai

Definisi gadai menurut Pasal 1150 KUH Perdata, yaitu:

“Gadai adalah suatu hak yang diperoleh seorang berpiutang atas suatu barang bergerak yang diserahkan kepadanya oleh seorang berutang atau oleh seorang lain atas namanya, dan yang memberikan kekuasaan kepada si berpiutang itu untuk mengambil pelunasan dari barang tersebut secara didahulukan daripada orang-orang berpiutang lainnya; dengan kekecualian biaya untuk melelang barang tersebut dan biaya yang telah dikeluarkan untuk menyelamatkannya setelah barang itu digadaikan, biaya-biaya mana harus didahulukan.”

Dari definisi gadai tersebut ada beberapa unsur pokok, yaitu:⁵²

- a. gadai lahir karena perjanjian penyerahan kekuasaan atas barang gadai kepada kreditor pemegang gadai;
- b. penyerahan itu dapat dilakukan oleh debitur atau orang lain atas nama debitur;
- c. barang yang menjadi objek gadai hanya barang bergerak;
- d. kreditor berhak untuk mengambil pelunasan dari barang gadai lebih dahulu daripada kreditor lainnya.

⁵² Purwahid Patrik, Kashadi, *Hukum Jaminan Edisi Revisi Dengan UUHT*, (Semarang: Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, 2001), hlm. 13

Berdasarkan rumusan gadai tersebut di atas ternyata belum dapat disimpulkan tentang sifat umum dari gadai, untuk mengetahuinya maka harus dicari di dalam ketentuan-ketentuan lain dari KUH Perdata. Sifat umum dari gadai adalah sebagai berikut:⁵³

- a. benda yang menjadi objek gadai adalah benda bergerak, baik berwujud maupun tidak berwujud, seperti hak tagihan;
- b. bersifat kebendaan seperti yang ditentukan dalam Pasal 528 KUH Perdata, tujuan sifat kebendaan di sini ialah untuk memberikan jaminan bagi pemegang gadai bahwa di kemudian hari piutangnya pasti dibayar dari nilai barang jaminan;
- c. benda gadai harus dikuasai pemegang gadai (*inbezitstelling*) sebagai publikasi bahwa hak kebendaan atas benda bergerak itu ada pada pemegang gadai, hak gadai hapus apabila barang gadai keluar dari kekuasaan penerima gadai kecuali barang itu hilang atau dicuri Pasal 1152 Ayat (3) KUH Perdata;
- d. pemegang gadai berhak menjual sendiri benda gadai dalam hal si berhutang wanprestasi, hak ini juga berlaku jika pemberi gadai pailit (Pasal 1155 Ayat (1) KUH Perdata);
- e. hak gadai adalah hak yang didahulukan (Pasal 1133 jo Pasal 1150 KUH Perdata);
- f. hak gadai bersifat ikutan atau tambahan (*accessoir*).

⁵³ Mariam Darus Badruzaman, *Mencari Sistem Hukum Benda Nasional*, (Bandung: Alumni, 1997), hlm. 90-91

2.2 Subjek dan Objek Gadai

Suatu perjanjian jaminan sebenarnya di dalamnya mengandung dua jenis perjanjian, yaitu perjanjian utang piutang sebagai perjanjian pokok dan perjanjian jaminan sebagai perjanjian tambahan. Subjek perjanjian pokok disebut kreditor dan debitor, sedangkan subjek perjanjian jaminan disebut pemberi dan pemegang jaminan. Pemberi gadai biasanya adalah debitor sendiri, namun dapat juga dilakukan oleh orang lain atas nama debitor. Jadi di sini ada seseorang yang menggadaikan barang miliknya untuk utang yang dibuat debitor. Demikian juga pemegang gadai biasanya adalah kreditor sendiri yang dapat menuntut barang gadai yang dijamin padanya. Objek gadai adalah segala benda bergerak, baik yang bertubuh maupun yang tidak bertubuh yang wujudnya adalah hak seperti yang diatur dalam Pasal 1150 jo Pasal 1152 Ayat (1), Pasal 1152 bis, dan Pasal 1153 KUH Perdata. Benda bergerak yang tidak dapat dipindahtangankan, tidak dapat digadaikan. Pasal 1152 Ayat (1) mengatur mengenai hak gadai atas surat-surat bawa dan seterusnya. Pasal 1152 bis mengatur tentang diperlukannya endosemen dan penyerahan suratnya dalam hak gadai atas surat-surat tunjuk.

2.3 Terjadinya Gadai

Cara terjadinya gadai disesuaikan dengan jenis benda yang digadaikan. Gadai pada benda bergerak bertubuh terjadi dengan

perjanjian gadai dan penyerahan benda gadai. Antara debitor dan kreditor mengadakan perjanjian kredit dengan jaminan sanggup memberikan benda bergerak sebagai jaminan gadai atau perjanjian untuk memberikan hak gadai. Perjanjian gadai ini bersifat konsensual obligator. Bentuk perjanjian gadai bebas seperti yang diatur di dalam Pasal 1151 KUH Perdata sebagai berikut:

“Perjanjian gadai dapat dibuktikan dengan segala alat yang diperbolehkan bagi pembuktian perjanjian pokok.”

Setelah terjadi perjanjian gadai maka dilakukan penyerahan benda gadai. Dengan demikian hak gadai terjadi dengan dibawanya barang gadai ke luar dari kekuasaan di debitor pemberi gadai. Barang gadai dikatakan dibawa ke luar dari kekuasaan pemberi gadai jika barang gadai diserahkan oleh pemberi gadai kepada kreditor atau pihak ketiga sebagai pemegang gadai.

Gadai pada piutang atas bawa (*aantoonder*) terjadi dengan cara perjanjian gadai yang dilanjutkan dengan penyerahan surat bukti. Piutang atas bawa selalu ada surat buktinya. Surat atas bawa adalah surat yang dibuat debitor, dalam surat itu diterangkan bahwa ia berhutang sejumlah uang tertentu kepada pemegang surat-surat mana diserahkannya ke dalam tangan pemegang. Pemegang berhak menagih pembayaran dari debitor dengan mengembalikan surat atas bawa itu kepada debitor.

Penyebutan untuk surat-surat ini dapat menimbulkan kesan yang keliru mengenai objek gadai. Surat bawa maupun surat tunjuk

bukanlah objek gadai yang menjadi objek gadai adalah piutang-piutang yang dibuktikan dengan surat itu.⁵⁴ Gadai pada piutang atas order atau atas tunjuk (*aanorder*) terjadi dengan cara perjanjian gadai kemudian adanya endossemen yang diikuti dengan penyerahan suratnya. Piutang atas tunjuk selalu ada surat bukti yang mewakili piutang. Endossemen adalah pernyataan penyerahan piutang yang ditandatangani kreditor (*endossen*) yang bertindak sebagai pemberi gadai dan harus memuat nama pemegang gadai (*geedosseerde*). Bentuk gadai piutang atas order misalnya wesel. Wesel adalah surat yang mengandung perintah dari penerbit (*trekker*) kepada tersangkut (*betrokken*) untuk membayar sejumlah uang kepada pemegang (*houder*). Hak yang timbul dari wesel itu, oleh pemegang wesel dapat diletakkan sebagai jaminan kredit kepada pemberi kredit.

Gadai pada piutang atas nama (*opnaam*) menurut Pasal 1153 KUH Perdata terjadi dengan perjanjian gadai selanjutnya adanya pemberitahuan kepada debitor dari piutang yang digadaikan. Debitor dapat meminta bukti tertulis perihal pengadaikannya dan persetujuan dari pemberi gadai. Setelah itu debitor hanya dapat membayar hutangnya kepada pemegang gadai. Pemberitahuan ini dapat dilakukan baik secara tertulis maupun lisan. Pemberitahuan dengan perantaraan juru sita perlu diadakan apabila debitor tidak bersedia memberikan keterangan tertulis tentang persetujuan pemberian gadai tersebut.

⁵⁴ Purwahid Patrik, Kashadi, *Op. Cit*, hlm. 17

Gadai piutang atas nama menyangkut tiga pihak seperti pada penyerahan piutang atas nama (cessie). Gadai piutang atas nama juga dinamakan gadai cessie karena di sini yang digadaikan adalah piutang atas nama, sedangkan penyerahan piutang atas nama dilakukan dengan cessie. Perbedaan antara cessie dengan gadai piutang atas nama adalah sebagai berikut:

- a. bentuk perjanjian cessie harus dibuat dengan akta otentik maupun di bawah tangan, sedangkan gadai piutang atas nama bebas;
- b. pemberitahuan kepada debitor dalam cessie hanya upaya mengikat, sedangkan hal pemberitahuan pada gadai piutang atas nama merupakan hal yang mutlak agar hak gadai terjadi sehingga debitor tidak lagi membayar hutang pada kreditor pemberi gadai melainkan kepada pemegang gadai;
- c. cara pemberitahuan kepada debitor atau cessus pada cessie hanya akan dilakukan juru sita bila cessus tidak mau menerima dan tidak mau mengakui adanya cessie, sedangkan pada gadai piutang atas nama pemberitahuan dapat dilakukan lisan atau tertulis.

2.4 Hak dan Kewajiban Pemegang dan Pemberi Gadai

Selama berlangsung gadai, pemegang gadai mempunyai beberapa hak dan kewajiban yang harus dipenuhi, baik pada benda bergerak bertubuh maupun pada gadai atas piutang atau tidak bertubuh. Hak-hak pemegang gadai adalah sebagai berikut:

- a. hak didahulukan terhadap tagihan lainnya baik terhadap utang pokok, bunga, dan biaya (Pasal 1150 KUH Perdata);
- b. hak mengeksekusi benda gadai (Pasal 1155 KUH Perdata) dengan menjual benda gadai atas kekuasaan sendiri (*parate executie*) setelah memberikan peringatan kepada pemberi gadai;
- c. hak menguasai benda gadai atas izin hakim yang ditetapkan dalam vonnis (Pasal 1156 Ayat (1) KUH Perdata);
- d. hak mendapat ganti rugi atas biaya yang telah dikeluarkan untuk menyelamatkan benda gadai (Pasal 1157 Ayat (2) KUH Perdata);
- e. hak menahan benda gadai atau hak retensi selama pemberi gadai belum melunasi utangnya (Pasal 1159 Ayat (1) KUH Perdata).

Adapun kewajiban-kewajiban dari pemegang gadai adalah sebagai berikut:

- a. memberitahukan kepada pemberi gadai jika barang gadai dijual selambat-lambat pada hari berikutnya dengan surat tercatat atau perhubungan telegraf (Pasal 1156 Ayat (3) KUH Perdata);
- b. bertanggung jawab untuk hilangnya atau merosotnya barang gadai karena kelalaiannya (Pasal 1157 Ayat (1) KUH Perdata);
- c. mengembalikan barang gadai setelah debitor melunasi utang pokok, bunga, dan biaya lain (Pasal 1159 Ayat (1) KUH Perdata).

Selain hak dan kewajiban yang dimiliki oleh pemegang gadai, pemberi gadai juga mempunyai hak dan kewajiban. Pemberi gadai berhak menerima sisa hasil pendapatan penjualan benda gadai setelah

dikurangi dengan piutang pokok, bunga dan biaya pemegang gadai. Pemberi gadai juga berhak menerima penggantian benda gadai apabila benda gadai hilang dari kekuasaan si pemegang gadai. Sebaliknya demi keselamatan benda gadai dari bencana alam (*force majeure*), maka di dalam praktek sering pemberi gadai diwajibkan untuk mengasuransikan benda gadai.

2.5 Hapusnya Hak Gadai

Hak gadai menjadi hapus disebabkan hal-hal sebagai berikut:

- a. hapusnya perikatan pokok;
- b. benda gadai keluar dari kekuasaan pemegang gadai, kecuali hilang atau dicuri (Pasal 1152 Ayat (3) KUH Perdata);
- c. pemberi gadai menuntut pengembalian benda gadai karena disalahgunakan oleh pemegang gadai (Pasal 1159 Ayat (1) KUH Perdata);
- d. berpindahnya benda gadai ke tangan orang lain akibat pelaksanaan eksekusi terhadap benda gadai;
- e. kreditor melepaskan benda gadai secara sukarela sehingga diartikan kreditor telah melepaskan haknya (Pasal 1152 Ayat (2) KUH Perdata);
- f. terjadinya suatu percampuran karena piutang yang dijamin dengan hak gadai dan benda gadai berada dalam satu orang.

3. Gadai Menurut Aturan Dasar Pegadaian (ADP)

Operasionalisasi PERUM Pegadaian didasarkan atas Aturan Dasar Pegadaian/ADP (*Pandhuis Reglement*), Staatsblad Tahun 1928 Nomor 81 dan Hukum Indonesia. Kitab Undang-Undang Hukum Perdata Buku II Bab XX Tentang Gadai mulai Pasal 1150 sampai dengan Pasal 1160, dapat dipergunakan sepanjang terdapat kekosongan di dalam ADP.

3.1 Barang-Barang yang Dapat Digadaikan

Semua barang bergerak menurut Pasal 6 Ayat (1) ADP, dapat diterima sebagai gadai, kecuali:

- a. barang milik negara;
- b. surat hutang, surat actie, surat efek dan surat berharga lainnya;
- c. hewan yang hidup dan tanaman;
- d. segala makanan dan benda yang mudah busuk;
- e. benda-benda yang kotor;
- f. benda-benda yang untuk menguasai dan memindahkannya dari satu tempat ke tempat lain memerlukan izin;
- g. barang yang karena ukurannya yang besar tidak dapat disimpan dalam gadaian;
- h. barang yang berbau busuk dan mudah merusakkan barang lain jika disimpan bersama-sama;
- i. benda yang hanya berharga sementara atau yang harganya naik turun dengan cepat sehingga sulit ditaksir oleh pejabat gadai;

- j. benda yang digadaikan oleh seseorang yang mabuk atau seseorang yang kurang ingatan atau seseorang yang tidak dapat memberi keterangan-keterangan cukup tentang barang yang digadaikan itu.

Berdasarkan ketentuan di atas, dapat disimpulkan bahwa benda yang dapat digadaikan adalah benda bergerak dengan beberapa pengecualian. Hal ini berbeda dengan KUH Perdata yang memasukkan benda bergerak tidak bertubuh sebagai objek gadai. Benda-benda gadai itu terdiri dari emas, permata, kain, sepeda, dan kendaraan bermotor. Emas dan permata berharga disimpan dalam tempat khusus.

3.2 Hak dan Kewajiban Pejabat Pegadaian

Selain mempunyai hak, Pejabat Pegadaian juga mempunyai kewajiban. Hak-hak Pejabat Pegadaian adalah sebagai berikut:

- a. menolak benda yang digadaikan karena tidak boleh diterima sebagai benda gadai ataupun karena alasan yang tidak disebutkan undang-undang (Pasal 6 Ayat (2) ADP);
- b. menetapkan jumlah uang maksimum yang dapat dipinjam kepada peminjam (Pasal 6 Ayat (3) ADP);
- c. menolak barang yang hendak digadaikan, jika ada alasan yang kuat bahwa barang hendak yang digadaikan telah didapat dengan jalan yang tidak patut atau dengan jalan tidak menurut hukum (Pasal 6 Ayat (4) dan Pasal 12 ADP).

Pejabat Pegadaian mempunyai kewajiban-kewajiban sebagai berikut:

- a. menyimpan benda gadai dengan baik sehingga tidak rusak atau nilainya tidak turun (Pasal 13 Ayat (1) ADP);
- b. menanggung kerusakan yang terjadi karena kebakaran atau sebab lain yang terletak dalam batas kewajiban menjaga dari pejabat pegadaian, tetapi jika benda gadai turun nilainya akibat tidak mendapat perawatan tiap-tiap hari, pemilik tidak berhak minta ganti rugi (Pasal 13 Ayat (2) ADP);
- c. benda gadai hilang atau rusak karena terbakar.

3.3 Terjadinya Hak Gadai

Menurut Pasal 11 ADP, hak gadai terjadi dalam dua fase, yaitu perjanjian pinjam uang dan penyerahan benda gadai. Seseorang yang meminjam uang di Pegadaian akan membawa benda bergerak miliknya untuk digadaikan. Setelah ditaksir oleh juru taksir, maka ia akan menerima uang pinjaman. Perjanjian pinjam uang itu dibuktikan dengan surat gadai atau surat bukti kredit, yang disingkat SBK. Sifat perjanjiannya adalah konsensual, obligatoir. Perjanjiannya termasuk jenis perjanjian standard sebab dicetak dalam bentuk formulir yang telah disediakan oleh Pegadaian.

Penyerahan benda gadai dilakukan bersamaan dengan penandatanganan surat gadai. Jadi, dapat disimpulkan bahwa

terjadinya hak gadai adalah pada saat tanggal dan hari surat gadai ditandatangani. Pada surat gadai tercantum nama pemberi pinjaman, penerima pinjaman, nilai benda gadai, jumlah pinjaman, jangka waktu, suku bunga, dan uang kelebihan jika barang dilelang.

3.4 Berakhirnya Hak Gadai

Hak gadai menurut Pasal 14 ADP berakhir dengan pelunasan uang pinjaman. Penerima pinjaman akan mengembalikan pinjamannya dengan membawa surat gadai ke Pegadaian dan menyerahkannya kepada kasir yang seterusnya menghitung bunga pinjaman. Bunga pinjaman tidak dibayar bulanan, walaupun dihitung berdasarkan bulan. Bunga dibayar pada saat pinjaman dilunasi. Setelah pinjaman dan bunganya dibayarkan, Pejabat Pegadaian mengembalikan benda gadai kepada peminjam. Perjanjian gadai dapat diperpanjang dengan cara mengadakan perjanjian gadai yang baru.

Apabila Benda gadai tidak ditebus dalam jangka waktu yang telah ditentukan, maka benda gadai dilelang sendiri oleh Pegadaian pada waktu yang ditentukan (Pasal 17 ADP) dan tidak melalui balai lelang dengan pertimbangan bahwa Pegadaian diperkirakan lebih mengetahui harga benda gadai daripada Balai Lelang. Sebelum lelang dimulai sebulan sebelumnya Pegadaian akan mengumumkan kepada masyarakat bahwa lelang gadai akan dilaksanakan. Pembeli yang berhak adalah yang menawar dengan harga tertinggi.

C. PROSPEK PENGEMBANGAN KEGIATAN USAHA PERUSAHAAN UMUM (PERUM) PEGADAIAN

1. Hapusnya Kewenangan Tunggal Atas Usaha Gadai Pada PERUM Pegadaian Akibat Larangan Monopoli

Keberadaan PERUM Pegadaian sebagai badan tunggal dalam usaha gadai tidak tercantum dalam Peraturan Pemerintah Nomor 103 Tahun 2000 Tentang Perusahaan Umum (PERUM) Pegadaian. Hal ini berkaitan dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

1.1 Pengertian Monopoli

Dasar hukum awal yang digunakan untuk pendirian Pegadaian Negara, yaitu *Staatsblad* Nomor 131 Tanggal 12 Maret 1901 pada prinsipnya mengatur bahwa pendirian pegadaian merupakan monopoli dan hanya dapat diusahakan sendiri oleh pemerintah.⁵⁵ Setelah menjadi PERUM, maka hak monopoli tetap diberikan seperti yang diatur dalam Pasal 3 Ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1990 Tentang Pengalihan Bentuk Perusahaan Jawatan (PERJAN) Pegadaian Menjadi Perusahaan Umum (PERUM) Pegadaian. Penunjukannya sebagai satu-satunya badan usaha dalam usaha gadai mengandung arti bahwa tidak boleh ada pegadaian lain selain PERUM Pegadaian. Perkembangan ekonomi dunia yang semakin terbuka dan kompetitif,

⁵⁵ Ketut Sethyon, *Op.Cit*, hal. 44 .

mengharuskan pemerintah untuk mengupayakan kemandirian PERUM termasuk PERUM Pegadaian. Upaya untuk mengoptimalkan dan mempertahankan kelangsungan hidup PERUM Pegadaian dilakukan melalui Peraturan Pemerintah Nomor 103 Tahun 2000 Tentang Perusahaan Umum (PERUM) Pegadaian. Ketentuan baru ini tidak sedikitpun memuat kewenangan PERUM Pegadaian sebagai badan usaha tunggal dalam usaha gadai.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat merupakan salah satu faktor yang dianggap sebagai penyebab tidak diurnya lagi kewenangan tunggal atas usaha gadai yang selama ini dimiliki oleh PERUM Pegadaian. Indonesia melalui UU ini menunjukkan itikad baiknya untuk berpartisipasi dalam era globalisasi dan perdagangan bebas. Sebelum diatur dalam peraturan yang baru, kegiatan PERUM Pegadaian yang berkaitan erat dengan Undang-Undang ini termasuk dalam kegiatan monopoli. Menurut Pasal 1 Butir 1 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, monopoli diartikan sebagai berikut:

“Monopoli adalah penguasaan atas produksi dan atau pemasaran barang dan atau atas penggunaan jasa tertentu oleh satu pelaku usaha atau satu kelompok pelaku usaha.”

Sebagian dari rumusan ini tercantum kembali dalam Pasal 1 Butir 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan

Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat yang mendefinisikan praktek monopoli sebagai berikut:

“Praktek monopoli adalah pemusatan kekuatan ekonomi oleh satu atau lebih pelaku usaha yang mengakibatkan dikuasainya produksi dan atau pemasaran barang dan atau jasa tertentu sehingga menimbulkan persaingan usaha tidak sehat dan dapat merugikan kepentingan umum.”

Berdasarkan kedua ketentuan tersebut di atas, suatu kegiatan dianggap monopoli apabila terjadi penguasaan atas produksi dan atau pemasaran barang atau jasa tertentu. Selain itu, terjadi pula pemusatan kekuatan ekonomi pada satu atau lebih pelaku usaha, serta menimbulkan persaingan usaha tidak sehat sehingga akan merugikan kepentingan umum. Menurut Pasal 1 Butir 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, makna dari pemusatan kekuatan ekonomi adalah sebagai berikut:

“Pemusatan kekuatan ekonomi adalah penguasaan yang nyata atas suatu pasar barang bersangkutan oleh satu atau lebih pelaku usaha sehingga dapat menentukan harga barang dan atau jasa.”

Persaingan usaha dikatakan tidak sehat jika sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam Pasal 1 Butir 6 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat yang berbunyi sebagai berikut:

“Persaingan usaha tidak sehat adalah persaingan antarpelaku usaha dalam menjalankan kegiatan produksi dan atau pemasaran barang dan atau jasa yang dilakukan dengan tidak jujur atau melawan hukum atau menghambat persaingan usaha.”

1.2 Larangan Terhadap Monopoli

Monopoli dapat terjadi oleh karena beberapa faktor seperti:⁵⁶

- a. tidak ada produk pengganti dari produk yang dimonopoli disebabkan tingginya tingkat diferensiasi produk tersebut, misalnya fanatisme konsumen terhadap merek tertentu;
- b. adanya izin khusus dari pemerintah yang hanya diberikan kepada beberapa pelaku usaha tertentu atau bahkan hanya kepada satu pelaku usaha saja, misalnya lisensi impor sebagai importir tunggal;
- c. adanya penutupan terhadap akses pasar produk sejenis bagi pelaku usaha lain atau pelaku usaha pendatang baru yang mungkin dilakukan oleh para pelaku usaha itu sendiri atau pemerintah;
- d. hanya satu atau beberapa pelaku usaha yang berskala besar saja yang mampu mengelola usaha tersebut atau biasa disebut dengan monopoli alamiah (*natural monopoly*);
- e. kebijakan kepentingan publik atau nasional yang menyebabkan pemerintah harus mengalokasikan sektor usaha tertentu hanya bagi pelaku usaha negara seperti BUMN, misalnya pengelolaan sumber daya alam diserahkan hanya kepada BUMN tertentu saja.

Setiap pelaku usaha dilarang melakukan praktek monopoli.

Menurut Pasal 1 Butir 5 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999

⁵⁶ A.F. Elly Erawati, *Mengatur Perilaku Para Pelaku Usaha Dalam Kerangka Persaingan Usaha Yang Sehat: Deskripsi Terhadap Isi Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1999), hlm. 42

Tentang Larangan Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, pelaku usaha didefinisikan sebagai berikut:

“Pelaku usaha adalah setiap orang perorangan atau badan usaha baik yang berbentuk badan hukum atau bukan badan hukum yang didirikan dan berkedudukan atau melakukan kegiatan dalam wilayah hukum negara Republik Indonesia, baik sendiri maupun bersama-sama melalui perjanjian, menyelenggarakan berbagai kegiatan usaha dalam bidang ekonomi.”

Larangan terhadap setiap pelaku usaha untuk melakukan praktek monopoli ditegaskan dalam Pasal 17 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat yang berbunyi sebagai berikut:

“Pelaku usaha dilarang melakukan penguasaan atas produksi dan atau pemasaran barang dan atau jasa yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha.”

Suatu monopoli atau persaingan curang terjadi jika memenuhi kriteria yang diatur dalam Pasal 17 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Kriterianya adalah sebagai berikut:

“Pelaku usaha patut diduga atau dianggap melakukan penguasaan atas produksi dan atau pemasaran barang dan atau jasa sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) apabila:

- a. barang dan atau jasa yang bersangkutan belum ada substitusinya; atau;
- b. mengakibatkan pelaku usaha lain tidak dapat masuk ke dalam persaingan usaha barang dan atau jasa yang sama; atau
- c. satu pelaku usaha atau satu kelompok usaha menguasai lebih dari 50% (lima puluh persen) pangsa pasar atau jenis barang atau jasa tertentu.”

2. Pemberian Kredit dengan Jaminan Fidusia Sebagai Pengembangan Kegiatan Usaha PERUM Pegadaian

Berdasarkan Pasal 8 Huruf b Peraturan Pemerintah Nomor 103 Tahun 2000 Tentang Perusahaan UMUM (PERUM) Pegadaian, pemberian kredit dengan jaminan fidusia ditetapkan sebagai bentuk pengembangan kegiatan usaha PERUM Pegadaian di bidang pembiayaan. Sebelum disahkan dalam Undang-Undang Nomor 42 Tahun 1999 Tentang Jaminan Fidusia, keberadaan jaminan ini diakui berdasarkan yurisprudensi.

2.1 Pengakuan Fidusia Sebagai Lembaga Jaminan di Indonesia

Menurut asal katanya, fidusia berasal dari kata *fides* yang berarti kepercayaan. Sesuai dengan arti kata ini, maka hubungan hukum antara debitor pemberi fidusia dan kreditor penerima fidusia merupakan hubungan hukum yang berdasarkan kepercayaan. Pemberi fidusia percaya bahwa penerima fidusia mau mengembalikan hak milik yang telah diserahkan, setelah dilunasi utangnya. Sebaliknya, penerima fidusia percaya bahwa pemberi fidusia tidak akan menyalahgunakan barang jaminan yang berada dalam kekuasaannya.⁵⁷

Kekuatan fidusia di zaman Romawi hanya terbatas pada kepercayaan dan moral saja, bukan pada kekuatan hukum. Debitor tidak dapat berbuat apa-apa, jika kreditor tidak mau mengembalikan hak milik atas barang bergerak yang diserahkan sebagai jaminan itu.

⁵⁷ Oey Hoe Tiong, *Fiducia Sebagai Jaminan Unsur-Unsur Perikatan*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1985), hlm. 21

Ketika gadai dan hipotek berkembang sebagai hak jaminan, fidusia terdesak dan akhirnya hilang dari Hukum Romawi. Pada saat Hukum Belanda meresepsi Hukum Romawi, fidusia tidak ikut diresepsi sehingga tidak ditemukan pengaturannya dalam KUH Perdata.⁵⁸

Fidusia kembali timbul karena adanya kebutuhan masyarakat akan kredit dengan jaminan benda bergerak, namun masih memerlukan benda itu untuk menjalankan kegiatan usahanya. Jika menggunakan gadai, akan terbentur dengan ketentuan Pasal 1152 Ayat (2) KUH Perdata yang mensyaratkan penguasaan benda gadai pada kreditor.⁵⁹ Suatu terobosan dilakukan untuk mengatasi perbedaan kepentingan di antara kreditor dan debitor. Terobosan dilakukan dengan mengingat konstruksi hukum yang ada, yaitu jual beli dengan hak membeli kembali yang dilakukan dengan sedikit penyimpangan. Bentuk ini digunakan untuk menutupi suatu perjanjian peminjaman dengan jaminan. Pihak penjual (penerima kredit) menjual barangnya kepada pembeli (pemberi kredit) dengan ketentuan bahwa dalam jangka waktu tertentu penjual akan membeli kembali barangnya dan yang penting barang tersebut akan tetap berada dalam penguasaan penjual dengan kedudukan sebagai peminjam pakai. Bentuk ini dalam kenyataannya tidak dapat mengatasi kesulitan yang dihadapi pada saat itu.⁶⁰

⁵⁸ Gunawan Widjaja dan Ahmad Yani, *Jaminan Fidusia*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2001), hlm. 115

⁵⁹ Sri Soedewi Maschoen Sofwan, *Hukum Perdata: Hak Jaminan Atas Tanah*, (Yogyakarta: Liberty, 1981), hlm. 75

⁶⁰ Gunawan Widjaja dan Ahmad Yani, *Op.Cit.*, hlm. 116

Keberadaan fidusia di Indonesia, pertama kali diakui oleh yurisprudensi berdasarkan Putusan Mahkamah Agung Batavia (*Arrest Hooggerechtshof/HGH*) tanggal 18 Agustus 1932 dalam perkara antara Pedro Clygnett dengan *Bataafsche Petroleum Maatschappij/BPM*. Clygnett meminjam uang dari *BPM* dengan jaminan hak milik atas sebuah mobil secara kepercayaan. Clygnett tetap menguasai mobil atas dasar perjanjian pinjam pakai yang akan berakhir jika ia wanprestasi. Ketika Clygnett tidak melunasi utangnya, *BPM* menuntut penyerahan mobil tersebut, namun ditolak dengan alasan bahwa perjanjian yang dibuat antara mereka adalah perjanjian gadai. Menurut Clygnett, perjanjian gadai tersebut tidak sah dan tidak sesuai dengan ketentuan Pasal 1152 Ayat (2) KUH Perdata karena jaminan mobil dibiarkan tetap berada dalam penguasaannya. Mahkamah Agung (*Arrest Hooggerechtshof/HGH*) menolak alasan Clygnett tersebut karena menurut pendapatnya perjanjian jaminan yang dibuat merupakan perjanjian penyerahan hak milik secara kepercayaan atau fidusia.⁶¹

Berdasarkan hubungan yang erat antara hukum di Belanda dengan hukum di Indonesia, terlihat bahwa keputusan pengadilan di Belanda mempunyai pengaruh yang besar terhadap keputusan pengadilan di Indonesia.⁶² Sebelum diakui dalam yurisprudensi Indonesia, fidusia telah diakui sebagai bentuk jaminan yang sah

⁶¹ Mariam Darus Badruzaman, *Bab-bab Tentang Credietverband, Gadai dan Fiducia*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1991), hlm. 90

⁶² J. Satrio, *Hukum Jaminan Hak Jaminan Kebendaan Fidusia*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2002), hlm. 112

berdasarkan Putusan Mahkamah Agung Belanda (*Arrest Hoge Raad/HR* 25 Januari 1929) yang putusannya dikenal dengan "*Bierbrouwerij Arrest*". Menurut Mahkamah Agung Belanda (*Hoge Raad/HR*), perjanjian fidusia bukanlah perjanjian gadai. Konstruksi perjanjian jual beli dengan hak membeli kembali dalam perjanjian fidusia seperti yang dilakukan Bos dengan *Bierbrouwerij Maatschappij*, tidak diperlukan karena perjanjian jaminan dengan penyerahan untuk melanjutkan penguasaan (*constitutum possessorium*) sudah merupakan alasan untuk beralihnya hak milik.⁶³

Setelah merdeka, pengakuan fidusia sebagai lembaga jaminan yang sah juga dapat dilihat dalam berbagai putusan pengadilan di Indonesia. Sebagai contoh putusan pengadilan yang mengakui fidusia sebagai lembaga jaminan yang sah adalah Putusan Pengadilan Tinggi Surabaya, Nomor 158/1950 Pdt, tanggal 22 Maret 1950 dalam perkara antara Bank Rakyat Indonesia Semarang melawan The Gwan Gee dan Marpuah, dan Putusan Mahkamah Agung Nomor 372 K/Sip/1970, tanggal 1 September 1971 dalam perkara antara Bank Negara Indonesia Unit I Semarang melawan Lo Ding Siang. Kedua putusan ini dengan tegas mengakui bahwa fidusia sebagai lembaga jaminan hanya berlaku untuk barang-barang bergerak saja.⁶⁴

⁶³ Sri Soedewi Maschoen Sofwan, *Beberapa Masalah Pelaksanaan Lembaga Jaminan Khususnya Fidusia di dalam Praktek dan Pelaksanaannya di Indonesia*, (Yogyakarta: Fak. Hukum UGM, 1977), hlm. 17

⁶⁴ J. Satrio, *Op.Cit*, hlm. 116

2.2 Tujuan Pembentukan Undang-Undang Nomor 42 Tahun 1999 Tentang Jaminan Fidusia

Pada awalnya benda yang menjadi objek jaminan fidusia terbatas pada benda bergerak yang berwujud dalam bentuk peralatan, akan tetapi dalam perkembangannya benda yang menjadi objek jaminan fidusia meliputi pula benda yang tak berwujud maupun benda tak bergerak sebagaimana diatur dalam Pasal 15 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1992 Tentang Perumahan dan Pemukiman, serta hak milik atas satuan rumah susun, jika tanahnya tanah hak pakai atas tanah negara sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1985 Tentang Rumah Susun.⁶⁵

Penggunaan fidusia dalam transaksi pinjam meminjam uang bukan tanpa masalah hukum, bahkan dalam praktek sering menimbulkan ketidakpastian bagi bank dalam menerima agunan.⁶⁶ Benda yang dibebani dengan fidusia dapat dijamin lagi kepada pihak lain tanpa sepengetahuan penerima fidusia. Sebagai upaya untuk lebih memberikan kepastian hukum kepada para pihak yang berkepentingan, maka pada tanggal 30 September 1999 ditetapkanlah Undang-Undang Nomor 42 Tahun 1999 Tentang Jaminan Fidusia. Undang-Undang yang selanjutnya disebut dengan Undang-Undang Fidusia ini menegaskan ciri-ciri jaminan fidusia sebagai berikut:

⁶⁵ Ratnawati W. Prasodjo, *Pokok-Pokok Undang-Undang Nomor 42 Tahun 1999 Tentang Jaminan Fidusia*, disampaikan pada acara Seminar Hukum Nasional Fakultas Hukum Trisakti, Jakarta, 1 Desember 1999, hlm. 3

⁶⁶ Sutan Remy Sjahdeini, *Op.Cit*, hlm. 40

- a. memberikan kedudukan yang mendahului kepada kreditor penerima fidusia (Pasal 27 Undang-Undang Fidusia);
- b. selalu mengikuti objek yang dijaminakan di tangan siapapun objek itu berada (Pasal 20 Undang-Undang Fidusia);
- c. memenuhi asas spesialisitas dan publisitas sehingga mengikat pihak ketiga dan memberikan jaminan kepastian hukum kepada para pihak yang berkepentingan (Pasal 6 dan Pasal 11 Undang-Undang Fidusia); dan
- d. mudah serta pasti dalam pelaksanaan eksekusinya (Pasal 29 Undang-Undang Fidusia) .

2.3 Pengertian Jaminan Fidusia

Pasal 1 Butir 1 Undang-Undang Fidusia, memberikan definisi fidusia sebagai berikut:

“Fidusia adalah pengalihan hak kepemilikan suatu benda atas dasar kepercayaan dengan ketentuan bahwa benda yang hak kepemilikannya dialihkan tetap dalam penguasaan pemilik benda.”

Selain definisi fidusia, Pasal 1 Butir 2 Undang-Undang Fidusia juga mendefinisikan jaminan fidusia sebagai berikut:

“Jaminan Fidusia adalah hak jaminan atas benda bergerak baik yang berwujud maupun yang tidak berwujud dan benda yang tidak bergerak khususnya bangunan yang tidak dapat dibebani hak tanggungan sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 4 tahun 1996 Tentang Hak Tanggungan yang tetap berada dalam penguasaan Pemberi fidusia, sebagai agunan bagi pelunasan utang tertentu, yang memberikan kedudukan yang diutamakan kepada penerima fidusia terhadap kreditor lainnya.”

Berdasarkan pengertian tersebut di atas, fidusia diartikan sebagai suatu proses pengalihan hak kepemilikan, sedangkan jaminan fidusia merupakan jaminan yang diberikan dalam bentuk fidusia. Pengalihan hak kepemilikan secara kepercayaan yang dilakukan dengan penyerahan untuk melanjutkan penguasaan (*constitutum possessorium*) ini, telah diakui undang-undang sebagai titel pemindahan hak milik.

2.4 Subjek dan Objek Jaminan Fidusia

Pemberi dan penerima fidusia adalah subjek jaminan fidusia. Menurut Pasal 1 Butir 5 Undang-Undang Fidusia, pemberi fidusia diartikan sebagai berikut:

“Pemberi Fidusia adalah orang perseorangan atau korporasi pemilik benda yang menjadi objek jaminan fidusia.”

Pemberi fidusia dapat dilakukan oleh debitor sendiri maupun pihak ketiga. Oleh karena pendaftaran jaminan fidusia dilaksanakan di tempat kedudukan pemberi fidusia dan akta jaminan fidusia harus dibuat notaris Indonesia, maka pemberi fidusia tidak dapat dilakukan oleh warga negara asing atau badan hukum asing.⁶⁷

Subjek jaminan fidusia lainnya, yaitu penerima fidusia, didefinisikan Pasal 1 Butir 6 Undang-Undang Fidusia sebagai berikut:

“Penerima Fidusia adalah orang perseorangan atau korporasi yang mempunyai piutang yang pembayarannya dijamin dengan jaminan fidusia.”

⁶⁷ Purwahid Patrik, Kashadi, *Op.Cit*, hlm. 39

Pada fidusia tidak dikenal figur pihak ketiga pemegang benda jaminan fidusia seperti pada jaminan gadai karena benda yang dijaminakan secara fidusia tetap berada dalam kekuasaan pemberi fidusia. Sebagai pihak yang mempunyai piutang, maka penerima fidusia hanya berkedudukan sebagai kreditor penerima fidusia saja.

Selain subjek jaminan fidusia, terdapat pula objek jaminan fidusia. Ketentuan benda yang dapat menjadi objek jaminan fidusia mengacu pada Pasal 1 Butir 2 dan 4 serta Pasal 3 Undang-Undang Fidusia. Sesuai dengan ketentuan Pasal 1 Butir 4 Undang-Undang Fidusia, benda diartikan sebagai berikut:

“segala sesuatu yang dapat dimiliki dan dialihkan, baik yang berwujud maupun yang tidak berwujud, yang terdaftar maupun yang tidak terdaftar, yang bergerak maupun yang tak bergerak yang tidak dibebani hak tanggungan atau hipotek.”

Berdasarkan pengertian di atas, maka piutang (*receivables*) dan benda persediaan (*inventory*) termasuk dalam objek jaminan fidusia. Undang-Undang Fidusia ini juga berlaku terhadap setiap perjanjian yang bertujuan membebani benda dengan jaminan fidusia, namun demikian Pasal 3 Undang-Undang Fidusia telah memberikan pembatasan sebagai berikut:

“Undang-undang ini tidak berlaku terhadap:

- a. Hak Tanggungan yang berkaitan dengan tanah dan bangunan, sepanjang peraturan perundang-undangan yang berlaku menentukan jaminan atas benda-benda tersebut wajib didaftar;
- b. Hipotek atas kapal yang terdaftar dengan isi kotor berukuran 20 (dua puluh) m³ atau lebih;
- c. Hipotek atas pesawat terbang; dan Gadai.”

2.5 Pembebanan Jaminan Fidusia

Pembebanan jaminan fidusia dibuat dalam akta notaris yang menggunakan Bahasa Indonesia dengan mencantumkan hari, tanggal, dan waktu pembuatannya. Isi dari akta jaminan fidusia telah ditentukan dalam Pasal 6 Undang-Undang Fidusia, sebagai berikut:

“Akta Jaminan fidusia sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 sekurang-kurangnya memuat:

- a. identitas pihak Pemberi dan Penerima fidusia;
- b. data perjanjian pokok yang dijamin fidusia;
- c. uraian mengenai benda yang menjadi objek jaminan fidusia;
- d. nilai penjaminan; dan
- e. nilai benda yang menjadi objek jaminan fidusia.”

Objek jaminan fidusia diuraikan dengan mengidentifikasi benda jaminan, termasuk surat bukti kepemilikan. Sebagai pemenuhan asas spesialisitas, maka jaminan benda persediaan (*inventory*) yang berubah-ubah jumlahnya, seperti stok bahan baku, stok barang jadi, maupun portofolio perusahaan efek, diuraikan dengan mencantumkan jenis, merek, dan kualitasnya. Akta otentik bertujuan menghindarkan adanya fidusia ulang yang secara tegas dilarang dalam Pasal 17 Undang-Undang Fidusia karena objek pada umumnya adalah benda bergerak. Selain itu, akta ini dianggap dapat menjamin kepastian hukum karena memiliki kekuatan pembuktian yang sempurna berdasarkan bunyi Pasal 1870 KUH Perdata, sebagai berikut:

“Suatu akta otentik memberikan di antara para pihak beserta ahli waris-ahli warisnya atau orang-orang yang mendapat hak dari mereka, suatu bukti yang sempurna tentang apa yang dimuat di dalamnya.”

Pembuatan akta jaminan fidusia dikenakan biaya yang besarnya ditentukan berdasarkan nilai penjaminannya sebagaimana tercantum dalam lampiran Peraturan Pemerintah Nomor 86 Tahun 2000 Tentang Tata Cara Pendaftaran Jaminan Fidusia dan Biaya Pembuatan Akta Jaminan Fidusia. Akta fidusia yang nilai penjaminannya kurang dari Rp 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah), dikenakan biaya paling banyak Rp 50.000,00 (lima puluh ribu rupiah). Biaya tersebut di luar biaya pendaftaran karena diatur tersendiri dalam Peraturan Pemerintah Nomor 87 Tahun 2000 Tentang Tarif Atas Penerimaan Negara Bukan Pajak Yang Berlaku Pada Departemen Kehakiman Dan Hak Asasi Manusia. Nilai penjaminan hingga Rp 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah), dikenakan biaya pendaftaran sebesar Rp 25.000,00 (dua puluh lima ribu rupiah), sedangkan untuk nilai penjaminan di atasnya dikenakan biaya sebesar Rp 50.000,00 (lima puluh ribu rupiah).

Jaminan fidusia merupakan perjanjian ikutan (*accessoire*) dari suatu perjanjian pokok yang menimbulkan kewajiban bagi para pihak untuk memenuhi suatu prestasi. Salah satu prestasi itu adalah pelunasan utang. Sepanjang yang dijamin adalah pelunasan utang, maka berlakulah Pasal 7 Undang-Undang Fidusia sebagai berikut:

“Utang yang pelunasannya dijamin dengan fidusia dapat berupa:

- a. utang yang telah ada;
- b. utang yang akan timbul di kemudian hari yang telah diperjanjikan dalam jumlah tertentu;
- c. utang yang pada saat eksekusi dapat ditentukan jumlahnya berdasarkan perjanjian pokok yang menimbulkan kewajiban memenuhi suatu prestasi.”

Jaminan fidusia dapat diberikan kepada orang yang mendapat kuasa khusus dari penerima fidusia untuk mewakili kepentingannya serta orang yang secara hukum dianggap mewakili penerima fidusia dalam penerimaan jaminan fidusia. Pasal 8 Undang-Undang Fidusia ini juga mengatur bahwa jaminan fidusia dapat diberikan kepada lebih dari satu penerima fidusia dalam pembiayaan kredit konsorsium.

Kredit konsorsium atau sindikasi (*loan syndication*) tidak lain dari suatu pemberian kredit biasa yang pihak kreditornya lebih dari satu sementara pihak debitor tetap satu subjek hukum. Di antara para kreditor tersebut terdapat satu kreditor yang bertindak sebagai pimpinan sindikasi (*lead creditor/lead manager*) yang mengatur kelancaran pemberian kredit dengan mendapatkan fee tertentu.⁶⁸

Jaminan fidusia dapat diberikan terhadap satu atau lebih satuan jenis benda termasuk piutang, baik yang telah ada maupun yang diperoleh kemudian. Berdasarkan Pasal 9 Undang-Undang Fidusia, pembebanan jaminan atas benda atau piutang yang diperoleh kemudian, tidak perlu dengan perjanjian jaminan tersendiri. Penerima fidusia berhak atas hasil dari benda yang dibebani jaminan fidusia serta klaim asuransi jika benda yang dibebani jaminan fidusia tersebut diasuransikan. Hak penerima fidusia yang diatur dalam Pasal 10 Undang-Undang Fidusia ini dapat diperkecualikan jika diperjanjikan secara tegas oleh kedua belah pihak.

⁶⁸ Munir Fuady, *Op.Cit.*, (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 1996), hlm. 122

2.6 Pendaftaran Jaminan Fidusia

Pendaftaran jaminan fidusia mempunyai beberapa tujuan, antara lain sebagai berikut:⁶⁹

- a. melahirkan jaminan fidusia bagi penerima fidusia;
- b. memberi kepastian kepada kreditor lain mengenai benda yang telah dibebani dengan jaminan fidusia;
- c. memberikan hak yang didahulukan terhadap kreditor; dan
- d. memenuhi asas publisitas karena kantor pendaftaran fidusia terbuka untuk umum (Pasal 18 Undang-Undang Fidusia).

Jaminan fidusia wajib didaftarkan pada Kantor Pendaftaran Fidusia berdasarkan Pasal 11 Undang-Undang Fidusia, meskipun berada di luar wilayah Indonesia. Ketentuan tentang adanya kewajiban pendaftaran fidusia dapat dikatakan sebagai terobosan yang penting mengingat objek jaminan fidusia pada umumnya adalah benda bergerak yang tidak terdaftar sehingga sulit mengetahui siapa pemiliknya. Terobosan ini akan lebih bermakna jika dikaitkan dengan ketentuan Pasal 1977 Ayat (1) KUH Perdata yang menyatakan bahwa:

“Terhadap benda bergerak yang tidak berupa bunga, maupun piutang yang tidak harus dibayar kepada si pembawa maka barang siapa yang menguasainya dianggap sebagai pemiliknya.”

Sesuai dengan ketentuan Pasal 13 Undang-Undang Fidusia, pendaftaran jaminan fidusia dilakukan dengan cara sebagai berikut:

⁶⁹ Purwahid Patrik, Kashadi, *Op.Cit.*, hlm. 41

“(1) Permohonan pendaftaran jaminan fidusia dilakukan oleh penerima fidusia atau wakilnya dengan melampirkan pernyataan pendaftaran jaminan fidusia;

(2) Pernyataan pendaftaran sebagaimana dimaksud dalam Ayat memuat:

- a. identitas pihak pemberi dan penerima fidusia;
- b. tanggal, nomor akta jaminan fidusia, nama, dan tempat kedudukan notaris yang membuat akta jaminan fidusia;
- c. data perjanjian pokok yang dijamin fidusia;
- d. uraian mengenai benda yang menjadi objek jaminan fidusia;
- e. nilai penjaminan; dan
- f. nilai benda yang menjadi objek jaminan fidusia.”

Jaminan fidusia dicatat dalam Buku Daftar Fidusia pada tanggal yang sama dengan tanggal penerimaan permohonan pendaftaran. Sesuai dengan ketentuan Pasal 14 Undang-Undang Fidusia, Kantor Pendaftaran Fidusia menerbitkan dan menyerahkan Sertifikat Jaminan Fidusia yang merupakan salinan dari Buku Daftar Fidusia pada tanggal yang sama dengan tanggal penerimaan permohonan pendaftaran. Tanggal pencantuman jaminan fidusia dalam Buku Daftar Fidusia merupakan saat lahirnya jaminan fidusia.

Suatu ciri yang sangat menguntungkan bagi penerima fidusia adalah di dalam Sertifikat Jaminan Fidusia tercantum kata-kata “DEMI KEADILAN BERDASARKAN KETUHANAN YANG MAHA ESA”. Menurut Pasal 15 Ayat (2) Undang-Undang Fidusia, sertifikat ini mempunyai kekuatan eksekutorial yang sama dengan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap. Artinya, jaminan fidusia dapat dieksekusi tanpa melalui pengadilan dan bersifat final serta mengikat para pihak untuk melaksanakan putusan tersebut.

Selain itu berdasarkan Pasal 15 Ayat (3) Undang-Undang Fidusia, penerima fidusia juga mempunyai hak untuk menjual benda yang menjadi objek jaminan fidusia atas kekuasaannya sendiri jika debitur cidera janji atau wanprestasi.

Wanprestasi adalah tidak dilaksanakannya prestasi atau kewajiban sebagaimana mestinya yang dibebankan oleh kontrak terhadap pihak-pihak tertentu seperti yang disebutkan dalam kontrak yang bersangkutan. Model-model dari wanprestasi adalah sebagai berikut:⁷⁰

- a. wanprestasi berupa tidak memenuhi prestasi;
- b. wanprestasi berupa terlambat memenuhi prestasi;
- c. wanprestasi berupa tidak sempurna memenuhi prestasi.

Apabila terjadi perubahan terhadap hal-hal yang tercantum dalam Sertifikat Jaminan Fidusia, maka penerima fidusia wajib mengajukan permohonan pendaftaran atas perubahan itu pada Kantor Pendaftaran Fidusia. Perubahan tersebut tidak perlu dilakukan dengan akta notaris, cukup hanya diberitahukan kepada para pihak yang bersangkutan. Kantor Pendaftaran Fidusia pada tanggal yang sama dengan tanggal penerimaan permohonan perubahan, melakukan pencatatan dalam Buku Daftar Fidusia dan menerbitkan Pernyataan Perubahan sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari Sertifikat Jaminan Fidusia.

⁷⁰ Munir Fuady, *Hukum Kontrak*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1999), hlm. 89

3. Bentuk-Bentuk Kegiatan Perusahaan *Multi Finance*

Perusahaan *multi finance* adalah perusahaan yang mempunyai kumpulan pembiayaan seperti sewa guna usaha (*leasing*) dan anjak piutang (*factoring*). Kegiatan ini diperkenalkan melalui Keputusan Presiden Nomor 61 Tahun 1988 Tentang Lembaga Pembiayaan. Setelah tata cara pelaksanaan lembaga pembiayaan disempurnakan, maka selain usaha di atas, perusahaan ini hanya melakukan usaha kartu kredit (*credit card*) dan pembiayaan konsumen (*consumer finance*).

3.1 Pengertian Lembaga Pembiayaan

Lembaga pembiayaan merupakan salah satu usaha di bidang lembaga keuangan non bank yang menjadi sumber pembiayaan bagi pengembangan dunia usaha. Sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam Pasal 1 Ayat (2) Keputusan Presiden Nomor 61 Tahun 1988 Tentang Lembaga Pembiayaan jo Pasal 1 Huruf b Keputusan Menteri Keuangan Nomor 1251/KMK.013/1988 Tentang Ketentuan Dan Tata Cara Pelaksanaan Lembaga Pembiayaan, definisi lembaga pembiayaan dirumuskan sebagai berikut:

“Lembaga pembiayaan adalah badan usaha yang melakukan kegiatan pembiayaan dalam bentuk penyediaan dana atau barang modal dengan tidak menarik dana secara langsung dari masyarakat.”

Berdasarkan pengertian di atas, ada dua ciri yang menonjol dalam kegiatan lembaga pembiayaan. Ciri yang pertama adalah kegiatan lembaga pembiayaan dilakukan dalam bentuk penyediaan

dana atau barang modal. Ciri yang kedua adalah badan usaha yang melakukan kegiatan lembaga pembiayaan tidak boleh menarik dana secara langsung dari masyarakat dalam bentuk giro, tabungan, deposito, seperti perbankan atau mengeluarkan surat berharga seperti yang dilakukan oleh lembaga keuangan bukan bank.

Bidang-bidang usaha yang termasuk dalam kegiatan lembaga pembiayaan tercantum dalam Pasal 2 Ayat (1) Keputusan Presiden Nomor 61 Tahun 1988 Tentang Lembaga Pembiayaan jo Pasal 2 Keputusan Menteri Keuangan Nomor 1251/KMK.013/1988 Tentang Ketentuan Dan Tata Cara Pelaksanaan Lembaga Pembiayaan. Kedua ketentuan ini mengatur sebagai berikut:

“Lembaga Pembiayaan melakukan kegiatan yang meliputi antara lain bidang usaha:

- a. Sewa Guna Usaha;
- b. Modal Ventura;
- c. Perdagangan Surat Berharga;
- d. Anjak Piutang;
- e. Usaha Kartu kredit;
- f. Pembiayaan Konsumen.”

3.2 Penyempurnaan Terhadap Ketentuan dan Tata Cara Pelaksanaan Lembaga Pembiayaan

Pasal 3 Ayat (1) Keputusan Presiden Nomor 61 Tahun 1988 Tentang Lembaga Pembiayaan jo Pasal 9 Keputusan Menteri Keuangan Nomor 1251/KMK.013/1988 Tentang Ketentuan Dan Tata Cara Pelaksanaan Lembaga Pembiayaan menetapkan bahwa badan usaha yang dapat menyelenggarakan kegiatan lembaga pembiayaan

adalah bank, lembaga keuangan bukan bank, dan perusahaan pembiayaan. Menurut Pasal 1 Ayat (4) Keputusan Presiden Nomor 61 Tahun 1988 Tentang Lembaga Pembiayaan, Lembaga Keuangan Bukan Bank (LKBB) didefinisikan sebagai berikut:

“Lembaga Keuangan Bukan bank adalah badan usaha yang melakukan kegiatan di bidang keuangan yang secara langsung atau tidak langsung menghimpun dana dengan jalan mengeluarkan surat berharga dan menyalurkannya ke dalam masyarakat guna membiayai investasi perusahaan.”

Pengertian LKBB di atas tidak jauh berbeda dengan pengertian lembaga keuangan yang tercantum dalam Pasal 1 Ayat (1) Surat Keputusan Menteri Keuangan Nomor KEP-38/MK/IV/1/1972 Tentang Perubahan Dan Tambahan Surat Keputusan Menteri Keuangan Nomor KEP-792/MK/IV/12/1970 Tentang Lembaga Keuangan. Bank, asuransi, dan lembaga keuangan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan lain, tidak termasuk dalam pengertian lembaga keuangan ini. LKBB yang ditunjuk sebagai penyelenggara kegiatan lembaga pembiayaan tidak lain adalah lembaga keuangan yang dimaksud dalam surat keputusan menteri keuangan di atas. Setelah diwajibkan menyesuaikan diri menjadi bank berdasarkan Pasal 57 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 Tentang Perbankan, maka LKBB dalam Keputusan Presiden Nomor 61 Tahun 1988 Tentang Lembaga Pembiayaan sudah tidak ada lagi dalam sistem hukum kita.

Perdagangan surat berharga dan modal ventura, pada awalnya termasuk dalam kegiatan usaha perusahaan pembiayaan. Setelah

dilakukan penyempurnaan terhadap Keputusan Menteri Keuangan Nomor 1251/KMK.013/1988 Tentang Ketentuan Dan Tata Cara Pelaksanaan Lembaga Pembiayaan, kedua usaha di atas tidak lagi menjadi bagian dari perusahaan pembiayaan. Larangan untuk melakukan kegiatan perdagangan surat berharga didasarkan atas Keputusan Menteri Keuangan Nomor 1256/KMK.00/1989 Tentang Perubahan Ketentuan Mengenai Perusahaan Perdagangan Surat Berharga Dalam Keputusan Menteri Keuangan Nomor 1251/KMK.013/1988 Tanggal 20 Desember 1988 Tentang Ketentuan Dan Tata Cara Pelaksanaan Lembaga Pembiayaan. Sebaliknya, perusahaan perdagangan surat berharga juga dilarang melakukan kegiatan lembaga pembiayaan yang lain.

Larangan bagi perusahaan pembiayaan untuk melakukan modal ventura dikeluarkan pemerintah melalui Keputusan Menteri Keuangan Nomor 468/KMK.017/1995 Tentang Perubahan Keputusan Menteri Keuangan Nomor 1251/KMK.013/1988 Tanggal 20 Desember 1988 Tentang Ketentuan Dan Tata Cara Pelaksanaan Lembaga Pembiayaan Sebagaimana Telah Diubah Dengan Keputusan Menteri Keuangan Nomor 1256/KMK.00/1989 Tanggal 18 Nopember 1989. Perusahaan modal ventura juga dilarang melakukan pembiayaan lainnya. Ketentuan tentang perusahaan pembiayaan yang terdapat dalam berbagai keputusan menteri keuangan di atas dalam perkembangannya dinyatakan tidak lagi berlaku dengan dikeluarkannya Keputusan

Menteri Keuangan Nomor 448/KMK.017/2000 Tentang Perusahaan Pembiayaan. Pemerintah kembali melakukan perubahan terhadap peraturan tentang perusahaan pembiayaan melalui Keputusan Menteri Keuangan Nomor 172/KMK.06/2002 Tentang Perubahan Atas Keputusan Menteri Keuangan Nomor 448/KMK.017/2000 Tentang Perusahaan Pembiayaan.

Pengertian perusahaan pembiayaan selain tercantum dalam Pasal 1 Ayat (5) Keputusan Presiden Nomor 61 Tahun 1988 Tentang Lembaga Pembiayaan juga diatur dalam Pasal 1 Huruf b Keputusan Menteri Keuangan Nomor 448/KMK.017/2000 Tentang Perusahaan Pembiayaan sebagaimana diubah dengan Keputusan Menteri Keuangan Nomor 172/KMK.06/2002. Berdasarkan ketentuan ini, perusahaan pembiayaan didefinisikan sebagai berikut:

“Perusahaan Pembiayaan adalah badan usaha di luar Bank dan Lembaga Keuangan Bukan Bank yang khusus didirikan untuk melakukan kegiatan yang termasuk dalam bidang usaha Lembaga Pembiayaan.”

Kegiatan perusahaan pembiayaan diatur dalam Pasal 2 Keputusan Menteri Keuangan Nomor 448/KMK.017/2000 Tentang Perusahaan Pembiayaan sebagaimana diubah dengan Keputusan Menteri Keuangan Nomor 172/KMK.06/2002. Ketentuan ini berbunyi sebagai berikut:

“Perusahaan pembiayaan melakukan kegiatan usaha:

- a. Sewa guna usaha;
- b. Anjak piutang;
- c. Usaha kartu kredit;
- d. Pembiayaan konsumen.”

Perusahaan pembiayaan tidak harus melakukan seluruh kegiatan di atas. Ketentuan ini ditegaskan dalam Pasal 4 Ayat (1) Keputusan Presiden Nomor 61 Tahun 1988 Tentang Lembaga Pembiayaan. Menurut Pasal 3 Ayat (2) Keputusan Presiden Nomor 61 Tahun 1988 Tentang Lembaga Pembiayaan dan Pasal 8 Ayat (2) Keputusan Menteri Keuangan Nomor 448/KMK.017/2000 Tentang Perusahaan Pembiayaan, perusahaan pembiayaan harus berbentuk hukum Perseroan Terbatas (PT) atau Koperasi. Perusahaan pembiayaan harus memperoleh izin dari menteri dan menyeter modal sebagaimana yang diatur dalam Pasal 13 Keputusan Menteri Keuangan Nomor 172/KMK.06/2002 Tentang Perubahan Atas Keputusan Menteri Keuangan Nomor 448/KMK.017/2000 Tentang Perusahaan Pembiayaan. Ketentuan ini menetapkan sebagai berikut:

“Modal diseter atau simpanan pokok dan wajib Perusahaan Pembiayaan ditetapkan sebagai berikut:

- a. perusahaan swasta nasional dan patungan sekurang-kurangnya sebesar Rp 10.000.000.000,00 (sepuluh milyar rupiah);
- b. koperasi sekurang-kurangnya Rp 5.000.000.000,00 (lima milyar rupiah).

3.3 Kegiatan Sewa Guna Usaha (*Leasing*)

Sewa guna usaha (*leasing*) merupakan kegiatan lembaga pembiayaan yang pertama kali dikembangkan di Indonesia. Banyak jenis peralatan di bidang industri, pertanian, dan perhubungan yang memungkinkan dibiayai dengan cara ini.

3.3.1 Pengertian Sewa Guna Usaha (*Leasing*)

Menurut Pasal 1 Huruf a Keputusan Menteri Keuangan Nomor 1169/KMK.01/1991 Tentang Kegiatan Sewa Guna Usaha (*Leasing*) jo Pasal 1 Huruf c Keputusan Menteri Keuangan Nomor 448/KMK.017/2000 Tentang Perusahaan Pembiayaan, kegiatan sewa guna usaha (*leasing*) didefinisikan sebagai berikut:

“Sewa Guna Usaha (*Leasing*) adalah kegiatan pembiayaan dalam bentuk penyediaan barang modal baik secara sewa guna usaha dengan hak opsi (*Finance Lease*) maupun sewa guna usaha tanpa hak opsi (*Operating Lease*) untuk digunakan oleh Penyewa Guna Usaha (*lessee*) selama jangka waktu tertentu berdasarkan pembayaran secara berkala.”

Pengertian di atas tidak jauh berbeda dengan definisi Perusahaan Sewa Guna Usaha (*Leasing Company*) yang terdapat dalam Pasal 1 Angka 9 Keputusan Presiden Nomor 61 Tahun 1988 Tentang lembaga Pembiayaan. Sesuai dengan definisi yang ada, kegiatan sewa guna usaha (*leasing*) mempunyai unsur-unsur sebagai berikut:

- a. pembiayaannya berbentuk barang modal;
- b. penggunaannya selama jangka waktu tertentu;
- c. pembayaran sewanya dilakukan secara berkala;
- d. dapat diperpanjang jika masa sewa berakhir;
- e. adanya hak opsi untuk membeli barang modal berdasarkan nilai sisa (*residu*) yang disepakati bersama oleh para pihak.

3.3.2 Pihak-Pihak yang Terlibat dalam Transaksi Sewa Guna Usaha (*Leasing*)

Pihak-pihak yang melakukan transaksi dalam kegiatan sewa guna usaha (*leasing*) adalah sebagai berikut :

- a. pihak yang membiayai pengadaan barang modal atau pihak yang menyewakan barang modal (*lessor*);
- b. pihak penyewa guna usaha atau pihak yang membutuhkan barang modal (*lessee*); dan
- c. pihak yang menyediakan barang modal (*supplier*).

Pihak-pihak yang dapat memberikan pembiayaan dengan cara sewa guna usaha (*leasing*), antara lain sebagai berikut:

- a. Perusahaan Sewa Guna Usaha (*Leasing Company*);
- b. Perusahaan Pembiayaan yang memiliki kegiatan lebih dari satu (*multi finance*) termasuk sewa guna usaha (*leasing*);

Penyewa Guna Usaha (*lessee*) adalah perusahaan atau perorangan yang menggunakan barang modal dengan pembiayaan dari perusahaan sewa guna usaha (*lessor*). Pengertian ini tercantum dalam Pasal 1 Huruf d Keputusan Menteri Keuangan Nomor 1169/KMK.01/1991 Tentang Kegiatan Sewa Guna Usaha (*Leasing*) jo Pasal 1 Huruf d Keputusan Menteri Keuangan Nomor 448/KMK.017/2000 Tentang Perusahaan Pembiayaan. Barang modal dibeli oleh

perusahaan pembiayaan dari perusahaan produsen atau penjual biasa (*supplier*) kemudian disewagunausahakan.

Setiap transaksi wajib diikat dalam perjanjian sewa guna usaha (*lease agreement*). Menurut Pasal 3 Ayat (3) Keputusan Menteri Keuangan Nomor 448/KMK.017/2000 Tentang Perusahaan Pembiayaan, sepanjang perjanjian masih berlaku, maka hak milik atas barang modal ada pada perusahaan pembiayaan. Isi perjanjian ditetapkan dalam Pasal 9 Ayat (2) Keputusan Menteri Keuangan Nomor 1169/KMK.01/1991 Tentang Kegiatan Sewa Guna Usaha (*Leasing*). Ketentuan ini berisi sebagai berikut:

“Perjanjian sebagaimana dimaksud dalam Ayat (1) Pasal ini sekurang-kurangnya memuat hal-hal sebagai berikut:

- a. jenis transaksi sewa guna usaha;
- b. nama dan alamat masing-masing pihak;
- c. nama, jenis, type dan lokasi penghadan barang modal;
- d. harga perolehan, nilai pembiayaan, pembayaran sewa guna usaha, angsuran pokok pembiayaan, imbalan jasa sewa guna usaha, nilai sisa, simpanan jaminan, dan ketentuan asuransi atas barang modal yang disewaguna-usahakan;
- e. masa sewa guna usaha;
- f. ketentuan mengenai pengakhiran transaksi sewa guna usaha yang dipercepat, dan penetapan kerugian yang harus ditanggung lessee dalam hal barang modal yang disewagunausaha dengan hak opsi hilang, rusak atau tidak berfungsi karena sebab apapun;
- g. opsi bagi penyewa guna usaha dalam hal transaksi sewa guna usaha dengan hak opsi;
- h. tanggung jawab para pihak atas barang modal yang disewagunausaha.

3.3.3 Klasifikasi Sewa Guna Usaha (*Leasing*)

Menurut Pasal 2 Ayat (1) Keputusan Menteri Keuangan Nomor 1169/KMK.01/1991 Tentang Kegiatan Sewa Guna Usaha (*Leasing*) jo Pasal 3 Ayat (1) Keputusan Menteri Keuangan Nomor 448/KMK.017/2000 Tentang Perusahaan Pembiayaan, sewa guna usaha (*leasing*) dapat dilakukan dengan hak opsi (*finance lease*) atau tanpa hak opsi (*operating lease*). Kegiatan sewa guna usaha dengan hak opsi (*finance lease*) mempunyai ciri-ciri antara lain sebagai berikut:⁷⁴

- a. jangka waktu berlakunya relatif panjang;
- b. besarnya harga sewa ditambah hak opsi harus menutupi harga barang ditambah keuntungan yang diharapkan perusahaan pembiayaan (*lessor*);
- c. penyewa guna usaha (*lessee*) mempunyai hak opsi untuk membeli barang di akhir masa kontrak;
- d. harga sewa perbulan dibayar dengan jumlah yang tetap, maupun berubah-ubah sesuai dengan suku bunga pinjaman;
- e. biasanya penyewa guna usaha (*lessee*) yang menanggung biaya pemeliharaan, kerusakan, pajak, dan asuransi;
- f. kontrak tidak dapat dibatalkan sepihak.

⁷⁴ Munir Fuady, *Hukum Tentang Pembiayaan Dalam Teori Dan Praktek*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1995), hlm. 20-21

Sewa guna usaha dengan hak opsi (*finance lease*) dalam prakteknya dibagi ke dalam beberapa bentuk berikut ini:⁷⁵

- a. sewa guna usaha langsung (*direct lease*), yaitu pengadaan barang modal oleh perusahaan pembiayaan (*lessor*) atas permintaan penyewa guna usaha (*lessee*);
- b. jual dan sewa kembali (*sale and lease back*), yaitu pengadaan barang modal yang dilakukan dengan membeli barang penyewa guna usaha (*lessee*) kemudian disewagunausahakan kembali;
- c. sewa guna usaha sindikasi (*syndicated lease*), yaitu pembiayaan yang melibatkan lebih dari satu perusahaan sewa guna usaha (*lessor*).

Sewa guna usaha tanpa hak opsi (*operating lease*) harus memenuhi kriteria yang diatur dalam Pasal 4 Keputusan Menteri Keuangan Nomor 1169/KMK.01/1991 Tentang Kegiatan Sewa Guna Usaha (*Leasing*) yang berbunyi sebagai berikut:

“Kegiatan sewa guna usaha digolongkan sebagai sewa guna usaha tanpa hak opsi apabila memenuhi semua kriteria berikut:

- a. jumlah pembayaran sewa guna usaha selama masa sewa guna usaha pertama tidak dapat menutupi harga perolehan barang modal yang disewagunausahakan ditambah keuntungan yang diperhitungkan oleh lessor;
- b. perjanjian sewa guna usaha tidak memuat ketentuan mengenai opsi bagi lessee.”

⁷⁵ Y. Sri Susilo, Sigit Triandanu, A. Totok Budi Santoso, *Op.Cit*, hlm. 132

Karakteristik lain dari kegiatan sewa guna usaha tanpa hak opsi (*operating lease*) adalah sebagai berikut:

- a. jangka waktu berlakunya relatif singkat dari usia ekonomis barang;
- b. dikhususkan untuk barang-barang yang mudah terjual setelah pemakaian;
- c. biasanya perusahaan pembiayaan (*lessor*) yang menanggung biaya pemeliharaan, kerusakan, pajak, dan asuransinya;
- d. kontrak biasanya dapat dibatalkan sepihak oleh penyewa guna usaha (*lessee*) dengan mengembalikan barang yang bersangkutan kepada perusahaan pembiayaan (*lessor*).

3.4 Kegiatan Anjak Piutang (*Factoring*)

Kegiatan anjak piutang (*factoring*) merupakan bentuk pembiayaan dalam suatu transaksi perdagangan. Sebagai salah satu bidang usaha lembaga pembiayaan, kegiatan ini mempunyai peran penting dalam pengelolaan sumber pembiayaan pembangunan.

3.4.1 Pengertian Anjak Piutang (*Factoring*)

Pengertian yuridis anjak piutang (*factoring*) awalnya dapat dijumpai dalam Pasal 1 Ayat (8) Keputusan Presiden Nomor 61 Tahun 1988 Tentang Lembaga Pembiayaan. Pengertian yang sama juga terdapat dalam Pasal 1 Huruf e

Keputusan Menteri Keuangan Nomor 448/KMK.017/2000
Tentang Perusahaan Pembiayaan. Berdasarkan ketentuan ini,
anjak piutang (*factoring*) diartikan sebagai berikut:

“Anjak piutang (*Factoring*) adalah kegiatan pembiayaan dalam bentuk pembelian dan/atau pengalihan serta pengurusan piutang atau tagihan jangka pendek suatu perusahaan dari transaksi perdagangan dalam atau luar negeri.”

Bentuk kegiatan anjak piutang (*factoring*) yang ditegaskan kembali dalam Pasal 4 Keputusan Menteri Keuangan Nomor 172/KMK.06/2002 Tentang Perubahan Atas Keputusan Menteri Keuangan Nomor 448/KMK.017/2000 Tentang Perusahaan Pembiayaan, tidak jauh berbeda dengan pengertian di atas. Ketentuan ini menetapkan sebagai berikut:

“Kegiatan anjak piutang dilakukan dalam bentuk:

- a. pembelian atau pengalihan piutang/tagihan jangka pendek dan
- b. pengurusan piutang atau tagihan jangka pendek suatu perusahaan dari transaksi perdagangan dalam atau luar negeri.”

3.4.2 Pihak-Pihak yang Terlibat dalam Transaksi Anjak Piutang (*Factoring*)

Transaksi kegiatan anjak piutang (*factoring*) di antaranya melibatkan pihak-pihak sebagai berikut:

- a. pembeli piutang (*factor*);
- b. penjual piutang atau klien (*supplier*) atau kreditor; dan
- c. pelanggan (*customer*) atau debitor.

Mekanisme anjak piutang (*factoring*) diawali dari transaksi jual beli barang atau jasa secara kredit. Piutang yang timbul dari transaksi dagang ini dibeli oleh pembeli piutang. Badan usaha yang dapat bertindak sebagai pembeli piutang adalah sebagai berikut:

- a. Perusahaan Anjak Piutang (*Factoring Company*);
- b. Perusahaan pembiayaan yang bergerak di segala bidang pembiayaan (*multi finance*), termasuk di dalamnya melakukan anjak piutang (*factoring*);
- c. Bank

Anjak piutang (*factoring*) merupakan sarana yang digunakan penjual piutang atau klien untuk mengatasi kesulitan modal. Menurut Pasal 1 Huruf m Keputusan Menteri Keuangan Nomor 448/KMK.017/2000 Tentang Perusahaan Pembiayaan, penjual piutang (klien) diartikan sebagai berikut:

“Penjual piutang (klien) adalah perusahaan yang menjual dan atau mengalihkan piutang atau tagihannya yang timbul dari transaksi perdagangan kepada perusahaan anjak piutang.”

Piutang yang dialihkan oleh klien timbul dari transaksi jual beli barang atau jasa dengan pelanggan (*customer*) secara kredit. Klien yang dalam transaksi dagang ini berkedudukan sebagai kreditor, dapat berbentuk Perseroan Terbatas (PT), Firma, dan Persekutuan Komanditer (CV). Pembeli barang atau pengguna jasa yang disediakan oleh klien mempunyai

kedudukan sebagai debitor. Piutang yang timbul dari utang debitor, dialihkan kreditornya kepada perusahaan pembeli piutang. Kemampuan bayar debitor merupakan pertimbangan utama bagi perusahaan sebelum menerima pengalihan piutang dari klien, mengingat tidak dikenalnya jaminan dalam anjak piutang (*factoring*).

Perusahaan pembeli piutang melakukan pembayaran pendahuluan (*prepayment*) kepada klien sebesar 80 % dari harga beli sebagai bagian dari pembiayaan. Sisanya dibayar setelah tagihan itu dibayar lunas oleh debitor dengan memotong langsung biaya yang meliputi:⁷⁷

- a. komisi anjak piutang (*factoring commission*) yang terdiri dari biaya resiko penagihan (*debt collecting risk fee*) dan biaya pelayanan (*service fee*), besarnya antara 0,5%-1,5% untuk anjak piutang domestik (*domestic factoring*) dan antara 0,75%-2,5% untuk anjak piutang dengan lingkup internasional (*international factoring*);
- b. biaya anjak piutang (*factoring charge*) terdapat pada anjak piutang yang bukan bersifat pembiayaan (*non financing*) dan biaya bunga terdapat pada anjak piutang yang bersifat pembiayaan (*financing*), besarnya berkisar antara 2%-3%.

⁷⁷ Abdulkadir Muhammad, Rilda Murniati, *Op.Cit*, hlm. 234

3.4.3 Cara Pengalihan Piutang

Piutang yang timbul dari perdagangan, umumnya adalah piutang atas nama. Penyerahan piutang ini menurut Pasal 613 Ayat (1) KUH Perdata, ditentukan sebagai berikut:

“Penyerahan piutang atas nama dan benda tak berwujud lainnya dilakukan dengan akta otentik atau akta tidak otentik, dengan mana hak-hak tersebut dilimpahkan kepada orang lain.”

Penyerahan piutang atas nama dengan akta otentik atau tidak otentik disebut *cessie*. Penyerahan piutang atas nama dari klien kepada perusahaan pembeli piutang dilakukan dengan akta *cessie*. Penyerahan ini harus diberitahukan atau dinotifikasi kepada debitor atau mendapat persetujuan atau pengakuannya. Jika syarat ini tidak dipenuhi, maka penyerahan piutang dianggap tidak terjadi dan debitor tidak berkewajiban memenuhi tagihan dari kreditor baru seperti yang ditegaskan dalam Pasal 613 Ayat (2) KUH Perdata, berikut ini:

“Penyerahan itu tidak akan ada akibat hukumnya bagi debitor sebelum diberitahukan kepadanya, atau disetujuinya secara tertulis, atau diakuinya.”

Selain berlaku ketentuan tentang *cessie*, dalam kegiatan anjak piutang juga berlaku ketentuan tentang subrogasi. Jika *cessie* menekankan pada segi pengalihan piutang, maka subrogasi menekankan pada segi penggantian kreditor. Menurut Pasal 1400 KUH Perdata, subrogasi diartikan sebagai berikut:

“Subrogasi adalah perpindahan hak kreditor kepada pihak ketiga karena pihak ketiga tersebut melakukan pembayaran harga piutang yang bersangkutan kepada kreditor, baik karena persetujuan maupun karena undang-undang.”

Perusahaan pembeli piutang merupakan pihak ketiga dalam subrogasi, sedangkan kreditor adalah klien yang memiliki piutang. Hak tagih klien terhadap debitor berpindah kepada perusahaan pembeli piutang jika perusahaan membayar harga piutang yang dialihkan kepadanya.

3.4.4 Klasifikasi Anjak Piutang (*Factoring*)

Pada pelaksanaannya, jenis dari jasa anjak piutang yang diberikan perusahaan pembiayaan dan yang akan diterima oleh klien sangat bergantung dengan formulasi perjanjian yang dibuat oleh kedua belah pihak. Berdasarkan berbagai macam kriteria tertentu, anjak piutang dapat diklasifikasikan dalam beberapa golongan seperti berikut:⁷⁸

a. dilihat dari segi tanggung jawab klien, anjak piutang dibedakan menjadi 2 jenis, yaitu :

- 1) anjak piutang dengan resiko kredit tetap menjadi tanggung jawab klien untuk melunasinya apabila setelah jatuh tempo perusahaan anjak piutang tidak memperoleh pelunasan dari debitor (*recourse factoring*);

⁷⁸ Abdulkadir Muhammad, Rilda Murniati, *Ibid*, hlm. 237-239

- 2) anjak piutang dengan resiko kredit bukan tanggung jawab klien, melainkan seluruh beban tagihan dan resiko sepenuhnya tanggung jawab perusahaan pembeli piutang kecuali jika ada kesalahan dari pihak klien (*without recourse factoring*).
- b. dilihat dari segi notifikasi kepada debitor, anjak piutang dibagi menjadi 2 jenis, yaitu:
 - 1) anjak piutang yang pengalihan piutangnya diberitahukan kepada debitor (*disclosed factoring*);
 - 2) anjak piutang yang pengalihan piutangnya tidak diberitahukan kepada debitor (*undisclosed factoring*).
 - c. dilihat dari pelayanan yang diberikan, anjak piutang dibagi menjadi 2 jenis yaitu:
 - 1) anjak piutang yang kegiatannya hanya dilakukan dalam bentuk penatabukuan, pemberian proteksi, pengontrolan kredit, serta penagihan (*maturity factoring*);
 - 2) anjak piutang yang kegiatannya selain dilakukan dalam bentuk penatabukuan, pemberian proteksi, pengontrolan kredit serta penagihan, juga dilakukan dalam bentuk pembiayaan murni (*financial factoring*).
 - d. dilihat dari segi sarana pengalihannya, anjak piutang dibedakan menjadi 2 jenis, yaitu:

- 1) anjak piutang yang pengalihan piutangnya dilakukan melalui dokumen bukti hutang dalam bentuk buku tagihan (*account receivable factoring*);
 - 2) anjak piutang yang pengalihan piutangnya diawali dengan penerbitan surat pengakuan hutang (*promissory notes*) oleh debitor atas hutangnya terhadap klien kemudian klien mengendosemenkan surat itu kepada perusahaan anjak piutang sebagai salah satu cara pengalihan piutang (*promissory notes factoring*).
- e. dilihat dari segi tempat kedudukan para pihaknya, anjak piutang dibedakan menjadi 2 jenis, yaitu:
- 1) anjak piutang yang semua pihaknya berdomisili dalam satu negara, misalnya Indonesia (*domestic factoring*);
 - 2) anjak piutang yang debitornya berdomisili di luar negeri, sedangkan kliennya berdomisili di Indonesia (*international factoring/export factoring*).

3.5 Usaha Kartu Kredit (*Credit Card*)

Kartu kredit (*credit card*) merupakan suatu alat berbentuk kartu yang menggantikan kedudukan uang tunai (*fresh money*) sebagai alat pembayaran. Badan usaha yang menerbitkan kartu ini menjadikannya sebagai salah satu kegiatan usaha di bidang pembiayaan.

3.5.1 Pengertian Usaha Kartu Kredit (*Credit Card*)

Menurut Penjelasan Pasal 6 Huruf l Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 Tentang Perbankan, usaha kartu kredit diartikan sebagai berikut:

“Usaha kartu kredit merupakan usaha dalam kegiatan pemberian kredit atau pembiayaan untuk pembelian barang atau jasa yang penarikannya dilakukan dengan kartu. Secara teknis kartu kredit berfungsi sebagai sarana pemindahbukuan dalam melakukan pembayaran suatu transaksi.”

Pengertian di atas hampir sama dengan ketentuan yang diatur dalam Pasal 1 Huruf h Keputusan Menteri Keuangan Nomor 448/KMK.017/2000 Tentang Perusahaan Pembiayaan. Ketentuan ini mengatur bahwa usaha kartu kredit (*credit card*) adalah usaha dalam kegiatan pemberian pembiayaan untuk pembelian barang dan jasa dengan menggunakan kartu kredit. Sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam Pasal 6 Keputusan Menteri Keuangan Nomor 448/KMK.017/2000 Tentang Perusahaan Pembiayaan, kegiatannya dilakukan dalam bentuk penerbitan kartu kredit yang dapat dimanfaatkan oleh pemegangnya untuk pembayaran pengadaan barang atau jasa.

3.5.2 Pihak-Pihak yang Terlibat dalam Transaksi Kartu Kredit (*Credit Card*)

Pihak-pihak yang berperan dalam hubungan hukum penerbitan dan penggunaan kartu kredit terdiri dari:

- a. penerbit (*issuer*);
- b. pemegang kartu (*card Holder*);
- c. penjual barang dan jasa (*merchant*);
- d. perantara tagihan (*acquirer*).

Penerbit adalah pihak yang menerbitkan dan mengelola kartu kredit.⁷⁹ Pihak-pihak yang dimaksud terdiri dari:

- a. Bank;
- b. Perusahaan Kartu kredit (*Credit Card Company*); dan
- c. Perusahaan pembiayaan yang bergerak dalam usaha kartu kredit dan pembiayaan lainnya (*multi finance*).

Pemegang kartu adalah pihak yang memenuhi seluruh persyaratan yang ditetapkan oleh penerbit sehingga berhak memegang dan menggunakan kartu kredit.⁸⁰ Antara pemegang kartu dan penerbit terdapat perjanjian penerbitan kartu kredit yang tergolong dalam perjanjian pinjam pakai habis yang diatur dalam Pasal 1754-Pasal 1773 KUH Perdata. Pemegang kartu dapat mengembalikan uang pinjaman secara bertahap kepada penerbit. Keduanya boleh memperjanjikan pengembalian uang pokok ditambah bunga. Perjanjian penggunaan kartu kredit adalah persetujuan antara pemegang kartu, penjual, dan penerbit. Perjanjian ini merupakan pelengkap dari perjanjian penerbitan kartu kredit. Pembeli tidak akan memperoleh barang

⁷⁹ Y. Sri Susilo, Sigit Triandanu, A. Totok Budi Santoso, *Op.Cit*, hlm. 70

⁸⁰ Muhammad Djumhana, *Op.Cit*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1996), hlm. 202

atau jasa dari penjual tanpa kartu kredit yang diterbitkan berdasarkan perjanjian penerbitan kartu kredit, sedangkan penjual tidak memperoleh pembayaran dari penerbit tanpa surat tanda pembelian yang ditandatangani oleh pemegang kartu. Perjanjian ini termasuk perjanjian jual beli yang telah diatur dalam Pasal 1457-Pasal 1518 KUH Perdata.

3.5.3 Klasifikasi Kartu Kredit (*Credit Card*)

Pengkategorian kartu kredit (*credit card*) dapat dilakukan dengan 2 kriteria, yaitu sebagai berikut:⁸¹

- a. berdasarkan lokasi penggunaannya dibagi menjadi:
 - 1) kartu kredit internasional, yaitu kartu kredit yang penggunaannya tanpa terikat dengan batas antara negara.
 - 2) kartu kredit lokal, yaitu kartu kredit yang hanya dapat digunakan di suatu negara tertentu saja.
- b. berdasarkan sistem pembayarannya dibagi menjadi:
 - 1) kartu kredit dalam artian sempit (*credit card*), yaitu kartu kredit yang pembayarannya dilakukan oleh pemegangnya secara cicilan, walaupun tidak tertutup kemungkinan jika ingin dibayar lunas sekaligus.

⁸¹ Munir Fuady, *Op.Cit.*, hlm. 224-225

- 2) kartu pembayaran lunas (*charge card*), yaitu kartu yang pembayaran yang pelunasan tagihannya dilakukan secara keseluruhan pada saat tagihan datang.

3.6 Pembiayaan Konsumen (*Consumer Finance*)

Pembiayaan konsumen (*consumer finance*) merupakan salah satu bentuk kegiatan dari perusahaan pembiayaan, selain sewa guna usaha (*leasing*), anjak piutang (*factoring*), usaha kartu kredit (*credit card*). Target pasar dari pembiayaan ini sudah jelas, yaitu konsumen.

3.6.1 Pengertian Pembiayaan Konsumen (*Consumer Finance*)

Menurut Pasal 1 Huruf g Keputusan Menteri Keuangan Nomor 448/KMK.017/2000 Tentang Perusahaan Pembiayaan, pengertian dari pembiayaan konsumen adalah sebagai berikut:

“Pembiayaan konsumen (*consumer finance*) adalah kegiatan pembiayaan untuk pengadaan barang berdasarkan kebutuhan konsumen dengan sistem pembayaran angsuran atau berkala oleh konsumen.”

Pengertian di atas diulang kembali dalam Pasal 5 Keputusan Menteri Keuangan Nomor 448/KMK.017/2000 Tentang Perusahaan Pembiayaan yang berbunyi sebagai berikut:

“Kegiatan pembiayaan konsumen dilakukan dalam bentuk penyediaan dana bagi konsumen untuk pembelian barang yang pembayarannya dilakukan secara angsuran atau berkala oleh konsumen.”

3.6.2 Pihak-Pihak yang Terlibat dalam Transaksi Pembiayaan Konsumen (*Consumer Finance*)

Para pihak yang terlibat dalam transaksi pembiayaan konsumen (*consumer finance*) adalah sebagai berikut:

- a. perusahaan yang khusus bergerak di bidang pembiayaan konsumen (*consumer finance Company*) atau perusahaan pembiayaan dengan ragam pembiayaan (*multi finance*);
- b. konsumen (*consumer*);
- c. penyedia barang atau pemasok (*supplier*) atau penjual;

Antara perusahaan pembiayaan dengan konsumen harus ada kontrak pembiayaan konsumen. Kontrak ini menyebutkan bahwa perusahaan pembiayaan sebagai kreditor wajib memberikan sejumlah uang untuk pembelian barang konsumsi, sebaliknya konsumen sebagai debitor wajib mengembalikan secara cicilan kepada kreditor. Hubungan ini sejenis dengan perjanjian kredit sehingga berlaku ketentuan tentang pinjam meminjam yang diatur dalam KUH Perdata.

Antara konsumen dengan penyedia barang (*supplier*) terdapat hubungan jual beli bersyarat. Pihak pemasok selaku penjual menjual barang kepada konsumen dengan syarat bahwa harga akan dibayar oleh pihak ketiga, yaitu perusahaan pembiayaan. Antara perusahaan pembiayaan dengan penjual tidak mempunyai hubungan khusus. Perusahaan pembiayaan

hanya pihak ketiga yang disyaratkan untuk menyediakan dana dalam perjanjian jual beli antara penjual dengan konsumen. Jika penyedia dana wanprestasi sementara kontrak pembiayaan konsumen dan kontrak jual beli telah selesai dilakukan, maka jual beli bersyarat akan batal. Konsumen dapat menggugat perusahaan pembiayaan atas wanprestasi yang dilakukan. Kewajiban para pihak dilaksanakan berdasarkan kontrak pembiayaan konsumen. Setelah perusahaan pembiayaan membayarkan sejumlah uang kepada penjual, maka barang yang dibayai langsung diserahkan kepada konsumen dan menjadi milik konsumen, walaupun barangnya dijadikan jaminan hutang lewat fidusia.

BAB III

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. HASIL PENELITIAN

1. Gambaran Umum Tentang Perusahaan Umum (PERUM) Pegadaian

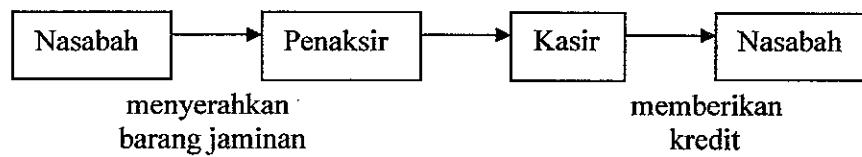
Kantor pusat PERUM Pegadaian terletak di Jalan Kramat Raya Nomor 162 Jakarta. Perusahaan ini mempunyai 14 kantor wilayah dengan 732 kantor cabang yang meliputi 70 cabang kelas I, 85 cabang kelas II, serta 577 cabang kelas III. Ciri khas PERUM Pegadaian yang sampai sekarang masih dipertahankan terletak pada peralatan kerja yang digunakan, antara lain jarum uji berlian, tang matris, tang kondektur, timbangan, kantong barang jaminan, kluis, dan brankast.

Logo PERUM Pegadaian divisualisasikan dalam bentuk pohon rindang berwarna hijau dan timbangan berwarna hitam dengan tulisan pegadaian yang berstruktur miring (*italic*). Masing-masing unsur yang terdapat dalam logo perusahaan dapat diartikan sebagai berikut:¹

- a. pohon rindang berwarna hijau melambangkan perlindungan, pertumbuhan, dan keteduhan;
- b. timbangan berwarna hitam melambangkan keseimbangan dan keterbukaan dalam pelayanan serta kejujuran;
- c. tulisan pegadaian dengan huruf balok miring melambangkan keteguhan, kekokohan, kepraktisan, kemudahan, dan dinamisasi.

¹ PERUM Pegadaian, *Profil Perusahaan*, (Jakarta: Kantor Pusat PERUM Pegadaian, 2000), hlm. 9

Perusahaan mempunyai motto “Mengatasi Masalah Tanpa Masalah.” Motto ini mengandung maksud bahwa PERUM Pegadaian mampu melayani kebutuhan dana dalam waktu singkat tanpa persyaratan administrasi yang menyulitkan yang dapat diilustrasikan sebagai berikut:



Nasabah menyerahkan barang bergerak miliknya kepada penaksir disertai dengan identitas diri. Penaksir memeriksa kondisi barang serta menetapkan persentase taksiran dan besarnya uang pinjaman. Penaksir perlu meminta persetujuan kepada kepala kantor cabang jika kredit yang akan diberikan melampaui batas kewenangannya. Setelah disepakati bersama, maka dibuatkan Surat Bukti Kredit (SBK) yang memuat identitas pemberi dan penerima kredit, uraian barang jaminan, harga taksiran, besar uang pinjaman, sewa modal atau bunga, jatuh tempo pembayaran, serta biaya penyimpanan dan asuransi. Nasabah dapat mengambil uang pinjaman pada kasir dengan membayar biaya penyimpanan dan asuransi.

Penetapan persentase taksiran didasarkan atas kondisi dan kualitas barang serta harga pasar. Harga taksiran untuk emas mengacu pada Standar Taksiran Logam (STL) dari pusat, sedangkan barang elektronik dan kendaraan bermotor mengacu pada Harga Pasar Setempat (HPS) dengan ketentuan bahwa kendaraan bermotor yang akan digadaikan

maksimal berumur 10 tahun dari tanggal penggadaian. Persentase uang pinjaman yang diberikan disesuaikan dengan Surat Edaran Direksi Perusahaan Umum (PERUM) Pegadaian Nomor 16/OP.1.00211/2001 Tentang Perubahan Persentase Uang Pinjaman Terhadap Taksiran. Berdasarkan ketentuan ini, persentase uang pinjaman golongan A ditetapkan 91% dari harga taksiran, golongan B sebesar 89% dari harga taksiran, golongan C sebesar 88% dari harga taksiran, dan golongan D sebesar 88% dari harga taksiran. Contoh, besar uang pinjaman yang akan diterima dengan jaminan emas 18 karat 1,5 gr adalah sebagai berikut:²

- nilai STL	$18/24 \times 1,5 \times \text{Rp } 74.636,00$	= Rp 83.966,00
- harga taksiran	$94\% \times \text{Rp } 83.966,00$	= Rp 78.928,00
- uang pinjaman	$89\% \times \text{Rp } 78.928,00$	= Rp 70.000,00

Sewa modal dihitung tiap 15 hari sejak tanggal gadai hingga dilunasinya kredit dengan jangka waktu 120 hari. Nasabah yang belum mampu melunasi dapat memperpanjang kredit dengan cara mengangsur dan gadai ulang. Nasabah yang mengangsur pada SBK diberi cap "angsur", sedangkan yang melakukan gadai ulang diberi cap "perpanjangan" dan diberi SBK baru setelah membayar bunga yang sudah jatuh tempo. Barang jaminan yang tidak ditebus akan dilelang sendiri berdasarkan Statsblad Tahun 1933 Nomor 341 setiap tanggal 22 bulan ke lima atau tanggal 5 bulan ke enam. Nasabah berhak atas uang kelebihan lelang setelah dipotong uang pinjaman, sewa modal, dan biaya lelang.

² Wawancara dengan Taufan Nugroho, SE, Kepala Kantor Cabang PERUM Pegadaian Banyumanik Semarang pada tanggal 1 Oktober 2002

Uang kelebihan yang dalam jangka waktu setahun tidak diambil oleh nasabah akan menjadi milik PERUM Pegadaian. Barang yang tidak laku dilelang atau sisa lelang (BSL) dibeli sendiri untuk dijual di bawah tangan atau dimutasikan antar cabang.

Penyaluran uang pinjaman (UP) atau omzet PERUM Pegadaian dari tahun 1998-2002 terus meningkat. Rata-rata Pertumbuhannya (RP) dapat dilihat pada tabel 1 di bawah ini.

Tabel 1
Penyaluran Uang Pinjaman Tahun 1998-2002 (dalam milyar rupiah)

Gol UP	1998	1999	2000	2001	2002	RP (%)
A	153,7	166	184,5	195,4	179	4,15
B	414,2	416,2	454,8	508,7	542,1	7,04
C	973,2	1.023	1.241	1.616	1.924	18,93
D	1.581	1.619	2.337	3.633	5.158	36,04
E	8,7	3,2	12,3	16,3	19,8	20,98
Jml	3.131	3.229	4.230	5.970	7.823	26,58

Sumber: Kantor Pusat PERUM Pegadaian

Berdasarkan tabel 1 diketahui bahwa omzet PERUM Pegadaian pada tahun tahun 2002 sebesar Rp 7.823 milyar atau naik rata-rata 26,58% dari tahun sebelumnya. Uang Pinjaman untuk golongan D memiliki rata-rata pertumbuhan tertinggi sebesar 36,04%. Golongan E adalah kredit untuk karyawan PERUM Pegadaian dengan jangka waktu dua tahun. Perusahaan berhasil memperoleh omzet yang cukup besar karena keberhasilan pemasaran, meningkatnya kualitas barang jaminan, dan penambahan jumlah cabang. Penambahan kantor cabang yang cukup besar terjadi pada tahun 2001 dengan dibukanya 30 kantor cabang baru. Penambahan ini mengakibatkan peningkatan jumlah karyawan yang

cukup signifikan dari 6221 orang menjadi 6635 orang. Jumlah karyawan perusahaan selengkapnya dapat dilihat dalam tabel 2 berikut ini.

Tabel 2
Komposisi Karyawan PERUM Pegadaian

Jenjang Karir	2000	2001	2002
Manajemen Puncak	4	4	4
Manajemen Menengah	42	47	48
Manajemen Pelaksana	1011	1206	1269
Staf Administrasi	4549	4380	4314
Pegawai kontrak	615	998	1129
Jumlah	6221	6635	6764

Sumber: Kantor Pusat PERUM Pegadaian

Peningkatan omzet setelah tahun 2001 juga disebabkan adanya perubahan batas minimum uang pinjaman yang semula Rp 5000,00 menjadi Rp 10.000,00 yang disesuaikan dengan Keputusan Direksi Perusahaan Umum (PERUM) Pegadaian Nomor 715/OP.1.00211/2001 Tentang Perubahan Penggolongan dan Minimum Uang Pinjaman yang menetapkan sebagai berikut:

- a. Gol. A = Rp 10.000,00-Rp 40.000,00, sewa modalnya 1,25%;
- b. Gol. B = Rp 40.500,00-Rp 150.000,00, sewa modalnya 1,50%;
- c. Gol. C = Rp 151.000,00-RP 500.000,00, sewa modalnya 1,75%;
- d. Gol. D = di atas Rp 510.000,00, sewa modalnya 1,75%.

Nasabah PERUM Pegadaian yang disingkat PNIDL, digolongkan berdasarkan mata pencahariannya, yaitu petani (P), nelayan (N), industri kecil (I), pedagang (D), lain-lain (L). Jumlah nasabah sejak tahun 1998 hingga tahun 2002 terus mengalami peningkatan. Rata-rata pertumbuhannya dapat dilihat dalam tabel 3 berikut ini.

Tabel 3
Perkembangan Nasabah PERUM Pegadaian
Tahun 1998-2002 (orang)

Gol	1998	1999	2000	2001	2002	RP%
P	2.996.823	3.656.692	3.625.537	3.795.458	4.833.982	13,30
N	572.651	615.427	682.800	803.826	918.645	12,61
I	470.867	603.344	631.410	859.965	881.167	17,86
D	2.063.500	2.593.425	3.020.568	3.850.213	3.959.266	18,11
L	3.718.228	4.958.666	5.021.991	6.382.767	6.897.175	17,45
Jml	9.822.069	12.427.554	12.982.306	15.692.229	17.490.235	15,83

Sumber: Kantor Pusat PERUM Pegadaian

Nasabah pada tahun 2002 mencapai 17.490.235 orang atau naik 15,83% yang terbesar berasal dari golongan lain-lain dengan jumlah 6.897.175 orang. Pertumbuhan antara golongan satu dengan lainnya tidak terlalu mencolok. Selain nasabah, penerimaan barang jaminan juga mengalami kenaikan. Secara kumulatif barang jaminan yang diterima sejak tahun 1998 hingga tahun 2002 meningkat 3,23%, walaupun barang jaminan untuk golongan A mengalami penurunan 10,35%. Kenaikan ini disebabkan bertambahnya kepercayaan masyarakat kepada PERUM Pegadaian sebagai perusahaan yang mampu mengatasi kebutuhan masyarakat akan dana. Perkembangan barang jaminan yang diterima dapat dilihat dalam tabel 4 di bawah ini.

Tabel 4
Penerimaan Barang Jaminan Pada PERUM Pegadaian
Tahun 1998-2002 (dalam juta potong)

Gol	1998	1999	2000	2001	2002	RP %
A	11,101	9,624	9,068	8,550	7,131	(10,35)
B	4,636	4,547	4,892	5,378	5,722	5,50
C	3,393	3,576	4,338	5,546	6,511	17,99
D	1,237	1,288	1,728	2,583	3,598	31,76
Jml	20,367	19,035	20,026	22,066	22,962	3,23

Sumber: Kantor Pusat PERUM Pegadaian

Laba bersih yang diperoleh PERUM Pegadaian setelah dikurangi biaya operasional dan pajak pada tahun 2002 sebanyak Rp 107,8 milyar atau naik 25% dari tahun 2001 sebesar Rp 80,8 milyar. Pendapatannya pada tahun 2002 sebesar Rp 824 milyar atau naik 30,6% dari tahun 2001 sebesar Rp 572 milyar. Pendapatan terbesar berasal dari sewa modal yang berjumlah Rp 737,9 milyar serta biaya penyimpanan dan asuransi yang berjumlah sekitar Rp 71,6 milyar. Pendapatan lain berasal dari keuntungan BSL sekitar Rp 56 juta dan uang kelebihan lewat waktu sebesar Rp 5,5 milyar. Usaha lain seperti jasa taksiran dan jasa titipan hanya menyumbang pendapatan sebesar Rp 42 juta dan Rp 28 juta. Kecilnya pendapatan dari sector ini dikarenakan masyarakat lebih senang untuk menggadaikan barang bergerak miliknya daripada ditaksir atau dititipkan. Usaha persewaan gedung berhasil memperoleh pendapatan sebesar Rp 984 juta, sedangkan dari 51 unit toko emas serta koin ONH menyumbang pendapatan sebesar Rp 7,4 milyar.³

Terhitung tanggal 1 September 2003, batas minimum uang pinjaman diubah berdasarkan Surat Keputusan Direksi PERUM Pegadaian Nomor 32/OP.1.00211/2003 Tentang Perubahan Penggolongan Uang Pinjaman, Sewa Modal, Biaya Penyimpanan Dan Asuransi. Penetapan pembagian golongan uang pinjaman, sewa modal (SM) atau bunga, serta biaya penyimpanan dan asuransi (PA) berdasarkan ketentuan di atas akan disajikan dalam tabel 5 berikut ini.

³ Laporan Laba-Rugi PERUM Pegadaian yang Berakhir Pada Tanggal 31 Desember 2002, 2001, dan 2000.

Tabel 5
Penggolongan Uang Pinjaman, Sewa Modal,
Biaya Penyimpanan Dan Asuransi

Gol	UP dalam Rp	Waktu	SM*	Biaya PA dalam Rp
AKn	20.000 – 150.000	120 hr	1,125%	500
AK	20.000 – 150.000	120 hr	1,125%	500
AG	20.000 – 150.000	120 hr	1,125%	500
BK	151.000 – 500.000	120 hr	1,625%	2.000
BG	151.000 – 500.000	120 hr	1,625%	3.500
CK1	505.000 – 1.000.000	120 hr	1,625%	3.000
CG1	505.000 – 1.000.000	120 hr	1,625%	5.000
CK2	1.010.000 – 20 juta	120 hr	1,625%	0,5%UP, min 15.000
CG2	1.010.000 – 20 juta	120 hr	1,625%	0,5%UP, min. 15.000
DK1	20.050.000 – 50 juta	120 hr	1,625%	0,5%UP, min.15.000, mobil min 50.000
DG1	20.050.000 – 50 juta	120 hr	1,625%	
DK2	di atas 50.000.000	120 hr	1,625%	
DG2	di atas 50.000.000	120 hr	1,625%	

Keterangan:

AKn = Gol. A, Kain,

AK = Gol. A, Kantong (perhiasan).

AG = Gol. A, Gudang (elektronik, mobil).

* = dapat berubah tanpa pemberitahuan lebih lanjut.

Menurut Budiyanto, SE, MM, Direktur Keuangan PERUM Pegadaian, bunga pinjaman yang dapat diturunkan mulai tahun 2003 hanya 0,25% per bulan karena bisnis perusahaan bersifat padat karya, jangka pendek, dan skalanya kecil. Perusahaan tidak mungkin menurunkan bunga pinjaman lebih besar dari itu seperti yang dilakukan pihak perbankan seiring dengan penurunan suku bunga SBI. Penurunan bunga pinjaman atau sewa modal ternyata tidak mempengaruhi omzet PERUM Pegadaian. Omzet yang telah dicapai sampai dengan bulan Juni 2003 telah mencapai Rp 4,5 triliun dengan 7 juta nasabah dari target yang ditetapkan sebesar Rp 9 triliun.⁴

⁴ www.pegadaian.co.id, (9 Agustus 2003)

2. Upaya yang Dilakukan Oleh Direksi Terhadap Struktur Organisasi Perusahaan Umum (PERUM) Pegadaian dalam Rangka Pengembangan Usahanya

Berdasarkan penelitian yang dilakukan terhadap data primer dan data sekunder diketahui bahwa Direksi telah melakukan perubahan terhadap struktur organisasi perusahaan berdasarkan Keputusan Direksi Perusahaan Umum (PERUM) Pegadaian Nomor 1000/KP.400324/2002 Tentang Organisasi Dan Tata Kerja Perusahaan Umum (PERUM) Pegadaian. Keputusan ini menggantikan Keputusan Direksi Perusahaan Umum (PERUM) Pegadaian Nomor SM.2/1/29 Tentang Organisasi Dan Tata Kerja Perusahaan Umum (PERUM) Pegadaian.

Sesuai dengan visi dan misi yang ditetapkan dalam Rencana Jangka Panjang PERUM Pegadaian Tahun 1999-2003, maka pengembangan perusahaan diarahkan pada delapan kegiatan pokok sebagai berikut:⁵

- a. penyempurnaan peraturan perundang-undangan tentang kredit gadai;
- b. perubahan orientasi dalam pembentukan struktur organisasi sehingga organisasi perusahaan di masa depan menjadi ramping dan dinamis;
- c. memprioritaskan penanganan bisnis gadai sebagai bisnis inti;
- d. penanganan intensif terhadap produk yang layak dikembangkan;
- e. mencari alternatif usaha baru yang prospektif menghasilkan laba, dan meningkatkan citra perusahaan sebagai lembaga modern;

⁵ Ketut Sethyon, *Menapak Ke Masa Depan dengan Kegigihan Masa Lalu*, (Jakarta: Kantor Pusat PERUM Pegadaian, 2002), *Ibid*, hlm. 256

- f. pelatihan dan pengembangan sumber daya manusia (SDM) yang intensif dan berkesinambungan;
- g. pengelolaan keuangan yang sehat dan bertanggung jawab;
- h. implementasi teknologi informasi dengan konsep yang matang menuju kepada sistem yang terintegrasi di seluruh perusahaan.

Perusahaan mempunyai misi atau tugas pokok untuk ikut membantu program pemerintah dalam upaya meningkatkan kesejahteraan masyarakat golongan menengah ke bawah melalui kegiatan utama berupa penyaluran kredit gadai dan melakukan usaha lain yang menguntungkan. Visi atau gambaran perusahaan ke depan yang telah ditetapkan pihak manajemen adalah “Pegadaian pada tahun 2010 menjadi perusahaan yang modern, dinamis, dan inovatif dengan usaha utama gadai.” Rumusan dari visi ini mengandung maksud sebagai berikut:⁶

- a. modern, artinya perusahaan mampu menghasilkan produk atau jasa yang memberikan solusi bagi masalah ekonomi di zaman modern;
- b. dinamis, artinya perusahaan mampu merespon kebutuhan konsumen melalui pelayanan yang diberikan dan kemampuan pegawainya menyesuaikan diri dengan perubahan yang bertumpu pada peningkatan keterampilan, komunikatif, efisien, dan integritas tinggi;
- c. inovatif, artinya perusahaan mampu dan menyempurnakan produk yang sudah ada dan menciptakan produk baru yang menguntungkan.

⁶ Ketut Sethyon, *Ibid*, hlm. 250

2.1 Struktur Organisasi Perusahaan Berdasarkan Keputusan Direksi Perusahaan Umum (PERUM) Pegadaian Nomor SM.2/1/29 Tentang Organisasi Dan Tata Kerja Perusahaan Umum (PERUM) Pegadaian

Pada awal pengalihan bentuk usaha PERJAN Pegadaian menjadi PERUM Pegadaian, pembentukan struktur organisasinya didasarkan atas Keputusan Direksi Perusahaan Umum (PERUM) Pegadaian Nomor SM.2/1/29 tanggal 27 Oktober 1990 Tentang Organisasi Dan Tata Kerja Perusahaan Umum (PERUM) Pegadaian. Perusahaan dipimpin oleh seorang direktur utama dan tiga orang direktur yang membawahi direktorat operasi dan pengembangan, direktorat keuangan, dan direktorat umum. Masing-masing direktorat dibagi menjadi subdirektorat (subdit) yang dipimpin oleh seorang kepala. Setiap subdit dibagi lagi menjadi beberapa seksi.

Direktorat operasi dan pengembangan membawahi tiga subdit.

Rincian tugas dari masing-masing subdit adalah sebagai berikut:

- a. Subdit operasi dan pemasaran bertugas membina penyaluran kredit gadai, mengembangkan pemasaran, dan mengkoordinasikan pengolahan dan penyajian statistik perusahaan;
- b. Subdit penelitian dan pengembangan usaha (litbang) bertugas mengkoordinasikan sistem pelayanan, prosedur dan wilayah operasi dan bentuk usaha lain untuk meningkatkan kinerja perusahaan;

- c. Subdit kesekretariatan perusahaan bertugas mengkoordinasikan dan mengendalikan penyelenggaraan kesekretariatan pimpinan, urusan kehumasan, kepustakaan, pengelolaan produk hukum dan memberikan pertimbangan hukum.

Direktorat keuangan membawahi tiga subdit yang menjalankan tugas sebagai berikut:

- a. Subdit anggaran dan permodalan bertugas mengkoordinasikan rencana anggaran, alokasi dana, mengevaluasi pelaksanaan anggaran, kebutuhan dan alokasi modal kerja dan investasi lainnya;
- b. Subdit akuntansi bertugas mengkoordinasikan evaluasi verifikasi penyelenggaraan pembukuan dan penyajian laporan keuangan perusahaan serta pengembangan sistem informasi keuangan;
- c. Subdit perbendaharaan bertugas mengkoordinasikan pengelolaan kas, bank, surat berharga, perpajakan, gaji, perjalanan dinas dan tunjangan serta pelaksanaan penagihan piutang perusahaan.

Direktorat umum membawahi tiga subdit yang masing-masing memiliki rincian tugas sebagai berikut:

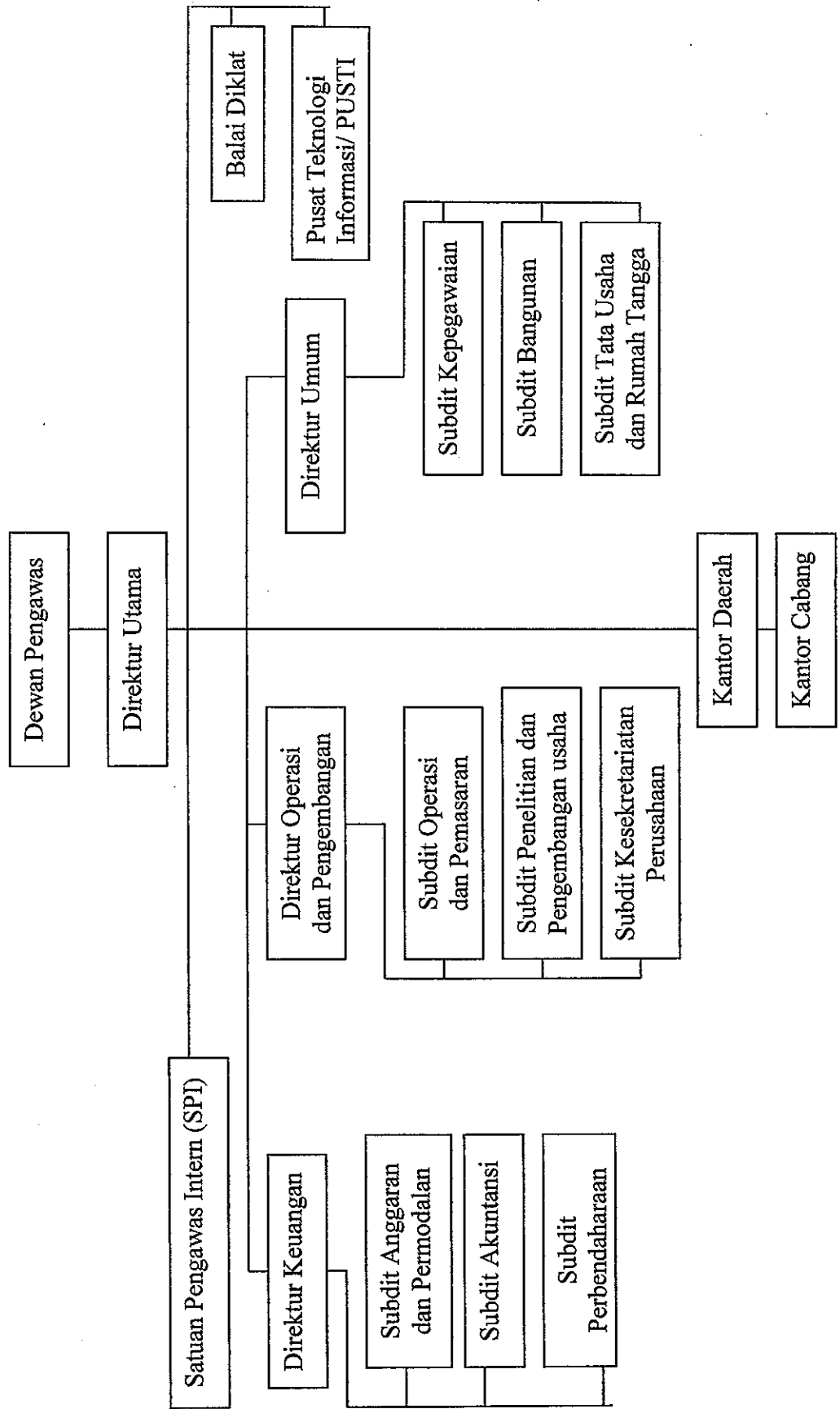
- a. Subdit kepegawaian bertugas mengkoordinasikan kepangkatan, pemindahan, promosi, pemberhentian, pemensiunan, kesejahteraan serta pengembangan manajemen perusahaan dalam rangka pembinaan kepegawaian dan peningkatan kesejahteraan pegawai;
- b. Subdit bangunan bertugas mengkoordinasikan pelaksanaan pembangunan atau perbaikan, pengurusan persewaan bangunan,

pemilikan hak atas tanah, izin mendirikan bangunan serta atau perbaikan bangunan prasarana dan rumah jabatan;

- c. Subdit tata usaha dan rumah tangga bertugas mengkoordinasikan pengurusan ketatausahaan, urusan rumah tangga dan perlengkapan kantor supaya berjalan lancar dan terpadu.

Kedudukan satuan organisasi lainnya seperti Satuan Pengawasan Intern (SPI), Balai diklat (Baldiklat), dan Pusat Teknologi Informasi (Pusti) langsung di bawah Direksi. Kepala SPI bertugas membantu direktur utama dalam mengadakan penilaian atas sistem pengendalian, pengelolaan, pelaksanaan kegiatan perusahaan dan memberikan saran-saran perbaikan/penindakan. Kepala Pusti bertugas mengkoordinasikan pengelolaan database dan jaringan serta pengembangan dan pengimplementasian sistem dalam menunjang kegiatan operasional perusahaan. Kepala Baldiklat bertugas mengkoordinasikan perencanaan pengembangan program penyelenggaraan dan evaluasi pelaksanaan pendidikan dan pelatihan serta penyusunan laporan. Kegiatan operasional perusahaan dilakukan melalui kantor-kantor cabang (kanca) yang dikoordinasi oleh kantor daerah (kanda). Struktur organisasi perusahaan di kanda tipe A jauh lebih lengkap daripada kanda tipe B karena kanca yang berada di bawah koordinasinya lebih banyak. Secara garis besar, struktur organisasi perusahaan sebelum mengalami perubahan dapat digambarkan sebagai berikut:

Bagan 1
Struktur Organisasi Perusahaan Berdasarkan Keputusan Direksi Perusahaan Umum (PERUM) Pegadaian
Nomor SM.2/1/29 Tentang Organisasi Tata Kerja Perusahaan Umum (PERUM) Pegadaian



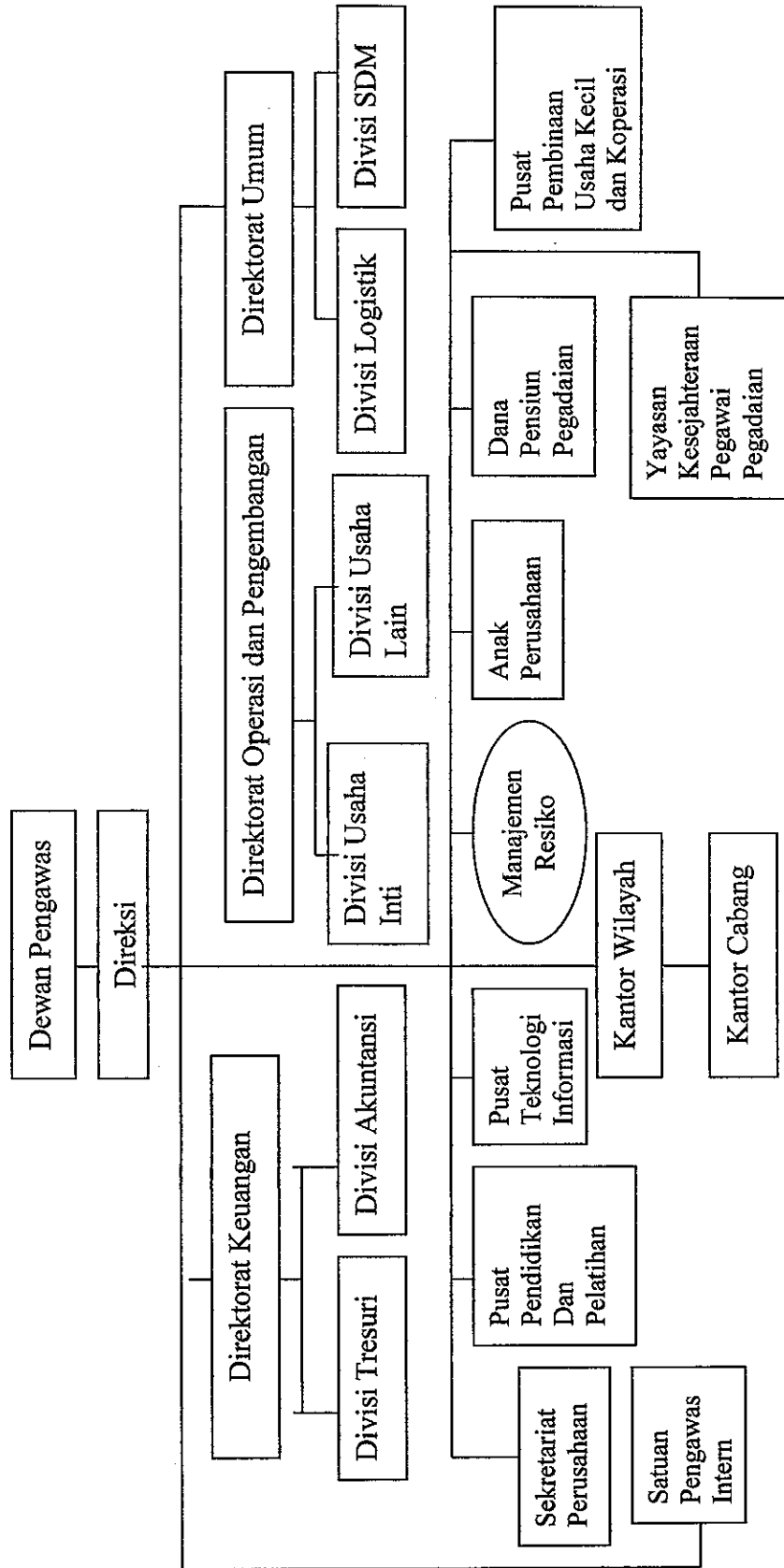
2.2 Struktur Organisasi PERUM Pegadaian Setelah Dikeluarkan Keputusan Direksi Perusahaan Umum (PERUM) Pegadaian Nomor 1000/KP.400324/2002 Tentang Organisasi Dan Tata Kerja Perusahaan Umum (PERUM) Pegadaian

Berdasarkan Konsideran Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 1998 Tentang Perusahaan Umum (PERUM), pihak manajemen diberi kewenangan mengambil langkah penting untuk meningkatkan produktivitas dan efisiensi perusahaan dalam rangka menghadapi persaingan usaha yang semakin tajam. Salah satu tindakan awal yang diambil oleh manajemen adalah mengubah struktur organisasi sesuai dengan perkembangan dan kebutuhan perusahaan.

Perubahan struktur organisasi perusahaan telah dipersiapkan oleh Direksi dalam Rencana Jangka Panjang Tahun 1999-2003 serta Rencana Kerja dan Anggaran Perusahaan Tahun 2002. Penetapannya dilakukan setelah diadakan Rapat Dewan Pengawas PERUM Pegadaian yang berlangsung tanggal 23 Mei 2002 dan Rapat Direksi PERUM Pegadaian tanggal 7 Juni 2002. Perubahan struktur organisasi ditetapkan dalam Keputusan Direksi Perusahaan Umum (PERUM) Pegadaian Nomor 1000/KP.400324/2002 tanggal 17 Juni 2002 Tentang Organisasi Dan Tata Kerja Perusahaan Umum (PERUM) Pegadaian. Berbagai perubahan yang dilakukan oleh direksi terhadap struktur organisasi PERUM Pegadaian dalam rangka pengembangan usahanya dapat dilihat dalam bagan berikut ini:

Bagan 2

Struktur Organisasi PERUM Pegadaian Berdasarkan Keputusan Direksi Perusahaan Umum (PERUM) Pegadaian Nomor 1000/KP.400324/2002 Tentang Organisasi Dan Tata Kerja Perusahaan Umum (PERUM) Pegadaian



Anggota Direksi PERUM Pegadaian diangkat dan diberhentikan oleh Menteri Keuangan. Berdasarkan Keputusan Menteri Keuangan Nomor 294/KMK.05/2001 Tentang Pemberhentian dan Pengangkatan Direksi Perusahaan Umum (PERUM) Pegadaian, nama-nama anggota Direksi PERUM Pegadaian yang masa jabatannya sampai dengan tahun 2006 adalah sebagai berikut:

- a. Direktur Utama : Drs. Deddy Kusdedi, MM
- b. Direktur Umum : Syafril Ruslim, SE, MA
- c. Direktur Keuangan : Budiyanto, SE, MM
- d. Direktur Operasi dan Pengembangan : Ketut Sethyon, SE, MM

Direktur utama bertugas mengkoordinasikan pelaksanaan tugas para direktur. Setiap anggota direktur bertanggung jawab atas kegiatan tata laksana direktoratnya. Masing-masing direktorat dibagi menjadi beberapa divisi. Pimpinan dari setiap divisi disebut dengan jenderal manajer. Setiap divisi masih dibagi lagi menjadi beberapa bagian. Pimpinan bagian disebut dengan manajer. Sebagai pimpinan bagian, ia dibantu oleh asisten manajer. Jika berada di kantor pusat, maka asisten manajer berkedudukan sebagai pejabat fungsional, sedangkan yang berada di kantor wilayah (kanwil), berkedudukan sebagai pejabat struktural yang membawahi staf.

Berdasarkan bagan di atas juga diketahui bahwa direktorat operasi dan pengembangan dirampingkan menjadi dua divisi. Subdit operasi dan pemasaran diubah menjadi divisi usaha inti, sedangkan

subdit litbang diubah menjadi divisi usaha lain yang berfungsi menyelenggarakan usaha di luar bisnis inti, yaitu penyaluran pinjaman atas dasar fidusia, jasa taksiran, jasa titipan, sertifikasi logam mulia dan batu adsi, unit toko emas dan industri perhiasan emas maupun usaha lain yang menunjang tercapainya maksud dan tujuan perusahaan. Subdit kesekretariatan perusahaan yang semula menjadi bagian dari direktorat operasi dan pengembangan dipindah keberadaannya menjadi unit kerja tersendiri yang langsung berada di bawah direksi dengan nama sekretaris perusahaan. Pemindahan dilakukan karena subdit kesekretariatan perusahaan dianggap bukan sebagai unit kerja yang bersifat strategis.

Setelah tidak ada lagi pembagian wilayah anggaran, direksi juga melakukan perampingan terhadap satuan organisasi di lingkungan direktorat keuangan dan direktorat umum.⁷ Subdit anggaran dan permodalan serta subdit perbendaharaan menjadi bagian yang terpisah dalam satu divisi, yaitu divisi treasury. Subdit bangunan sebagai satuan organisasi di lingkungan direktorat umum yang sebelumnya berdiri sendiri akhirnya dimasukkan dalam divisi logistik. Susunan satuan organisasi yang terdapat di lingkungan direktorat PERUM Pegadaian sebelum dan sesudah mengalami perubahan akan disajikan dalam matrik 1 di bawah ini.

⁷ Syahda Riawati, *Restrukturisasi di Pegadaian*, (Jakarta: Warta Pegadaian Nomor 103/XV), 2002, hlm. 11

Matrik 1
Perbandingan Pembagian Direktorat PERUM Pegadaian Sebelum dan Sesudah Perubahan Struktur Organisasi

Direktorat	Subdit (SO Lama)	Seksi Subdit (SO lama)	Divisi (SO baru)	Bagian (SO baru)	Tugas Masing-masing Bagian (SO baru)
K E U A N G A N	Akuntansi	Pembukuan	Akuntansi	Pembukuan	<ul style="list-style-type: none"> - menyelenggarakan pembukuan dan laporan keuangan; - menyiapkan dokumen keuangan; - mengembangkan sistem dan prosedur akuntansi kanpus, kanwil, dan kanca.
		Verifikasi			Verifikasi
	Perbendaharaan	Penagihan	Tresuri	Anggaran dan Investasi	<ul style="list-style-type: none"> - menyusun dan mengevaluasi konsep RJP dan anggaran perusahaan; - melakukan kajian investasi; - mengevaluasi Anak Perusahaan.
		Gaji			<ul style="list-style-type: none"> - merencanakan, melaksanakan, dan mencari sumber dana;
		Kas dan Bank			<ul style="list-style-type: none"> - mengkoordinasikan, menyelenggarakan dan mengawasi pengkajian kebutuhan modal kerja, serta pengalokasiannya.
	Anggaran dan Permodalan	Anggaran	Investasi dan Permodalan	Permodalan	<ul style="list-style-type: none"> - menyelenggarakan perbendaharaan, pajak, dan hutang piutang perusahaan; - melaksanakan penagihan piutang perusahaan; - melaksanakan penerimaan, penyimpanan, uang kas dan bank kanpus.

Direktorat	Subdit (SO Lama)	Seksi Subdit (SO lama)	Divisi (SO baru)	Bagian (SO baru)	Tugas Masing-masing Bagian (SO baru)	
O P E R A S I D A N P E N G E M B A N G A N	Operasi dan Pemasaran	Pemasaran	Usaha Gadai	Pemasaran Usaha Inti	<ul style="list-style-type: none"> - menyusun program pemasaran usaha gadai; - melaksanakan penelitian serta pengkajian sarana dan materi pemasaran gadai. 	
		Bina Jasa		Bina Usaha Inti		
		Fungsus Usaha Lain		Pengembangan Usaha Inti		
	Penelitian dan Pengembangan	Penelitian dan Pengembangan Pelayanan Wilayah Operasi	Penelitian dan Pengembangan Pelayanan Wilayah Operasi	Usaha Gadai	Pemasaran Usaha Lain	<ul style="list-style-type: none"> - menyelenggarakan pengembangan sistem dan prosedur pelayanan gadai; - mengevaluasi pelaksanaan tugas usaha inti; - menyelenggarakan penelitian wilayah.
	Keseekretariatan Perusahaan	Keseekretariatan Perusahaan	Hukum dan Perundang-undangan Humas	Usaha Lain	Bina Usaha Lain	<ul style="list-style-type: none"> - mengkoordinasikan administrasi property, unit produksi perhiasan emas, unit toko emas, koin emas ONH, dan usaha lain, serta pembinaan usaha kecil dan koperasi; - menyelenggarakan usaha secara efektif dan efisien.
			Tata Usaha dan Rumah Tangga		Pengembangan Usaha Lain	<ul style="list-style-type: none"> - menyelenggarakan penelitian dan pengembangan sistem dan prosedur pelayanan usaha lain; - menyajikan statistik operasional usaha lain dalam bentuk laporan; - mengawasi pelaksanaan kerja usaha lain.

Direktorat	Subdirektorat (SO Lama)	Seksi Subdit (SO lama)	Divisi (SO baru)	Bagian (SO baru)	Tugas Masing-masing Bagian (SO baru)
U M U M	Kepegawaian	Pengangan dan Kepangan katan	Sumber Daya Manusia	Pengembangan SDM	- mengevaluasi pengembangan sumber daya manusia berbasis kompetensi;
		Mutasi, Promosi dan Pemberhentian			- mengevaluasi dan mengembangkan struktur organisasi.
		Kesejahteraan			- menyiapkan dan mengevaluasi penyusunan formasi, pengadaan, pengangkatan, dan kepangkatan pegawai;
		Pengembangan Manajemen			- melaksanakan pemensiunan pegawai.
M	Bangunan	Teknik Bangunan	Logistik	Kesejahteraan	- menyiapkan dan mengevaluasi gaji dan tunjangan pegawai;
		Tata Usaha Bangunan			- menyiapkan izin cuti, jam kerja, pemberian santunan, penghargaan, uang pesangon;
		Rumah Tangga			- melaksanakan hukuman disiplin dan pemberhentian pegawai.
		Perlengkapan			- melaksanakan bangunan/perbaikan, dan kalkulasi biaya;
M	Tata Usaha Rumah Tangga	Tata Usaha Bangunan	Logistik	Perencanaan Aktiva	- mengevaluasi pembangunan perbaikan.
		Rumah Tangga			- menyiapkan, mengevaluasi pengadaan barang/perengkapan kantor;
		Perlengkapan			- menatausahakan barang gudang;
		Perlengkapan			- melaksanakan pengelolaan, pemeliharaan dan pencatatan inventaris kantor pusat.
M	Tata Usaha Rumah Tangga	Rumah Tangga	Logistik	Perencanaan Aktiva	- menatausahakan bangunan, tanah, prasarana dan persewaan;
		Perlengkapan			- mengorganisasikan pertanggung jawaban risiko atas kerugian aktiva tetap yang timbul dan pengurusan klaim.

Berdasarkan susunan organisasi yang telah ditetapkan, Direksi kemudian mengeluarkan Surat Edaran Direksi Perusahaan Umum (PERUM) Pegadaian Nomor 21/KP.4.00324/2002 Tentang Petunjuk Pelaksanaan Keputusan Direksi Perusahaan Umum (PERUM) Pegadaian Nomor 1000/KP.400324/2002 Tentang Organisasi Dan Tata Kerja Perusahaan Umum (PERUM) Pegadaian. Sesuai dengan surat edaran ini, jabatan kasubdit anggaran permodalan diserahkan kepada jenderal manajer treasury, sedangkan jabatan kasubdit bangunan dan kasubdit tata usaha rumah tangga diserahkan kepada jenderal manajer logistik. Pengisian formasi jabatan PERUM Pegadaian didasarkan pada Manajemen Sumber Daya Manusia Berbasis Kompetensi (MSDM-BK), yaitu serangkaian keputusan di bidang hubungan ketenagakerjaan untuk mengelola secara optimal dan terintegrasi suatu sistem rekrutmen, seleksi, penempatan, pemeliharaan dan pengembangan sumber daya manusia melalui pemanfaatan informasi kebutuhan, kompetensi jabatan dan tingkat kompetensi individu guna mencapai tujuan perusahaan.

Direktur utama juga bertugas mengkoordinasikan tugas pimpinan satuan organisasi yang langsung di bawah Direksi. Satuan organisasi yang dimaksud terdiri dari:

- a. Satuan pengawasan intern yang berfungsi merencanakan, mengendalikan, mengkoordinasikan, mengawasi, dan menilai

sistem pengendalian manajemen dan pelaksanaan seluruh kegiatan perusahaan dan memberikan saran-saran perbaikan/penindakan.

- b. Sekretaris perusahaan yang berfungsi merencanakan, mengorganisasikan, dan menyelenggarakan serta mengendalikan pelaksanaan hukum, komunikasi, dan rumah tangga perusahaan.
- c. Pusat teknologi informasi (Pusti) yang mempunyai fungsi merencanakan, mengorganisasikan, menyelenggarakan, dan mengendalikan serta mengembangkan sistem informasi, data base, jaringan, dan infrastruktur serta pengimplementasiannya.
- d. Pusat pendidikan dan pelatihan (Pusdiklat) yang berfungsi merencanakan, mengorganisasikan, menyelenggarakan, dan mengendalikan serta mengembangkan program pendidikan dan pelatihan berdasarkan peraturan dan kebijakan direksi.
- e. Manajemen resiko mempunyai fungsi melakukan pengendalian terhadap resiko yang dihadapi guna memberikan kontribusi yang optimal terhadap nilai perusahaan.
- f. Pusat Pembinaan Usaha Kecil dan Koperasi (P2UKK) mempunyai fungsi merencanakan, mengorganisasikan, menyelenggarakan, mengelola serta mengembangkan mitra binaan guna lebih meningkatkan potensi usaha dan kemampuannya secara efisien dan efektif. P2UKK adalah unit kerja yang dibentuk oleh perusahaan berdasarkan keputusan pemerintah yang bertugas

menyalurkan modal usaha kepada pengusaha kecil dan koperasi melalui pemanfaatan dana dari bagian laba perusahaan.

Satuan organisasi lain di bawah Direksi adalah Dana Pensiun Pegadaian dan Anak Perusahaan. Dana Pensiun Pegadaian didirikan berdasarkan ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1992 Tentang Dana Pensiun serta Keputusan Menteri Keuangan Nomor KEP-336/KM.17/1999 tanggal 8 September 1999. Anak Perusahaan adalah badan usaha yang didirikan oleh perusahaan atau yang sebagian sahamnya dimiliki oleh perusahaan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dengan tujuan untuk mengelola satu atau lebih usaha tertentu. PERUM Pegadaian memiliki anak perusahaan bernama PT. Balai Lelang Artha Gasia yang didirikan berdasarkan Persetujuan Menteri Keuangan Nomor S-153/MK.1/2000 tanggal 25 April 2000 dan Akta Notaris Zacharias Omawele, SH, Nomor 13 tanggal 26 Juli 2000. Izin pendiriannya didasarkan atas Surat Keputusan Kepala Badan Urusan Piutang dan Lelang Negara Nomor KEP-37/PN/2000 tanggal 27 November 2000 Tentang Pemberian Izin Pendirian PT. Balai Lelang Artha Gasia. Perusahaan menyelenggarakan lelang dan jasa penilaian atau penaksiran terhadap benda tetap dan bergerak milik perorangan, perusahaan, dan instansi pemerintah dalam bentuk perhiasan emas, berlian, peralatan industri, peralatan kantor, kendaraan bermotor, tanah dan bangunan.

Organisasi PERUM Pegadaian di tingkat wilayah terdiri dari kantor wilayah (kanwil) dan kantor cabang (kanca). Pimpinan wilayah bertugas menyelenggarakan kegiatan perusahaan di wilayah serta membantu fungsi-fungsi kantor pusat berdasarkan kewenangan yang dilimpahkan oleh Direksi. Kanwil dibedakan menjadi kanwil utama dan kanwil dengan kelengkapan organisasi yang berbeda. Kanwil tidak memiliki wakil pimpinan seperti pada kanwil utama. Susunan organisasi pada kanwil utama secara lengkap adalah sebagai berikut:

1. Pimpinan wilayah utama;
2. Wakil pimpinan wilayah utama yang dibantu oleh Manajer keuangan, Manajer SDM, dan Manajer logistik.
3. Inspektur wilayah yang dibantu oleh Pemeriksa madya dan Pemeriksa muda.
4. Manajer operasi dan pengembangan yang dibantu oleh Asisten manajer usaha inti dan Pemasaran serta Asisten manager usaha lain dan pemasaran.
5. Fungsional humas dan hukum.
6. Fungsional ahli taksir.
7. Fungsional Teknologi dan Informasi.

Setiap kanca dipimpin oleh manajer cabang yang bertanggung kepada pimpinan wilayah. Mereka bertugas untuk mengkoordinasikan dan mengawasi kegiatan operasional perusahaan yang langsung berhubungan dengan nasabah sesuai dengan peraturan yang berlaku

dan kebijakan yang ditetapkan oleh Direksi/Pimpinan wilayah. Perbandingan susunan organisasi pada setiap tingkatan kanca akan disajikan dalam matrik 2 di bawah ini.

Matrik 2
Perbandingan Susunan Organisasi Pada Kantor Cabang
Kelas Utama, I, II, III

Kelas Utama	Kelas I	Kelas II	Kelas III
Manajer cabang utama	Manajer cabang	Manajer cabang	Manajer cabang
Wakil manajer cabang utama	-	-	-
Asisten manajer operasional	Asisten manajer operasional	-	-
Petugas usaha lain	Petugas usaha lain	Petugas usaha lain	-
Penaksir	Penaksir	Penaksir	Penaksir
Petugas layanan konsumen	Petugas layanan konsumen	Petugas layanan konsumen	-
Asisten manajer administrasi dan keuangan	Asisten manajer administrasi dan keuangan	-	-
Petugas keamanan	Petugas keamanan	Petugas keamanan	Petugas keamanan
Kasir	Kasir	Kasir	Kasir
Penyimpan	Penyimpan	Penyimpan	Penyimpan
Pemegang gudang	Pemegang gudang	Pemegang gudang	Pemegang gudang

Sumber: Kantor Pusat PERUM Pegadaian

Cabang Perusahaan diklasifikasikan menjadi Cabang Utama, Cabang Kelas I, Cabang Kelas II, dan Cabang Kelas III yang ditetapkan setiap tahunnya oleh Direksi berdasarkan 4 faktor. Keempat faktor tersebut adalah sebagai berikut:

- a. produktivitas kantor cabang yang dicerminkan dari tingginya omzet usaha atau jumlah uang pinjaman yang disalurkan;

- b. tanggung jawab pengelolaan, perawatan, dan faktor resiko atas barang yang dijaminkan;
- c. efektivitas dan kemampuan pegawai dalam menjalankan perusahaan;
- d. efisiensi yang diukur dari besarnya laba-rugi cabang dalam satu periode akuntansi.

Selain menetapkan struktur organisasi tingkat pusat dan wilayah, Direksi juga menetapkan tata kerja organisasinya. Setiap pimpinan satuan organisasi dalam melaksanakan tugasnya wajib menerapkan prinsip transparansi, akuntabilitas, tanggung jawab, dan keadilan (*fairness*) baik di lingkungan intern dan ekstern Perusahaan.

Pembinaan setiap pegawai dilakukan secara transparan dan objektif dengan tujuan untuk mencegah timbulnya konflik dan stagnasi bagi pegawai yang ingin meningkatkan kariernya. Jika tidak segera diperhatikan, maka mereka akan mencari kepuasan kerja di tempat lain seperti yang terjadi pada tahun 2001 ketika beberapa lulusan Program Diploma (Prodip) III Spesialisasi Pegadaian mengajukan permohonan berhenti dan bersedia membayar biaya pendidikannya secara penuh. Mereka disinyalir diterima menjadi pegawai Bank Syariah Mandiri karena apa yang mereka inginkan di perusahaan yang baru lebih menjanjikan. Oleh karena itu, perubahan struktur organisasi ke arah yang lebih flat bertujuan untuk melancarkan jalinan komunikasi dan

meningkatkan kepuasan kerja pegawainya mengingat maju mundurnya perusahaan sangat ditentukan dari pegawainya.⁸

Sejak bentuk usaha Pegadaian dialihkan menjadi PERUM pada tahun 1990, perkembangannya sungguh luar biasa. Jumlah kantor cabangnya meningkat rata-rata 3,3 % per tahun bahkan jumlah nasabahnya juga mengalami kenaikan rata-rata 28% pertahun. Jumlah barang jaminan yang diterimanya mengalami kenaikan rata-rata 2,5 % pertahun, sedangkan omzet kreditnya naik rata-rata 80% pertahun. Tabel 6 berikut ini akan menyajikan perkembangan Perusahaan secara kuantitatif dari tahun 1990-2002.

Tabel 6
Perkembangan Operasional PERUM Pegadaian Tahun 1990-2002

Tahun	Jumlah Cabang	Nasabah (ribuan orang)	Agunan (ribuan potong)	Uang pinjaman (juta rupiah)
1990	505	3.156	15.762	433.154
1991	535	3.156	18.651	615.613
1992	544	3.294	18.988	697.062
1993	561	3.550	18.253	776.846
1994	565	4.198	21.354	1.039.891
1995	583	4.758	22.618	1.402.033
1996	598	5.030	22.893	1.715.222
1997	623	5.305	23.094	2.088.187
1998	634	9.757	20.736	3.130.562
1999	647	12.928	19.033	3.229.379
2000	689	12.900	20.030	4.230.778
2001	722	15.693	22.066	5.970.310
2002	732	17.490	22.962	7.823.704

Sumber: Kantor Pusat PERUM Pegadaian

⁸ Syahda Riawati, *Ibid*, hlm. 12

3. Kegiatan Pembiayaan yang Mempunyai Prospek Sebagai Usaha Perusahaan Umum (PERUM) Pegadaian di Era Globalisasi

Ketidakseimbangan antara kebutuhan akan dana atau barang modal dengan penyediaan jaminan yang cukup telah menimbulkan lembaga pembiayaan, yaitu lembaga keuangan dengan mekanisme kerja tanpa jaminan. Sebelum berkembang lembaga pembiayaan, kegiatan pemberian kredit dengan menyerahkan barang jaminan secara kepercayaan atau fidusia lebih banyak digunakan karena tidak menyebabkan barang milik debitur dikuasai oleh kreditor. Pemberian kredit dengan jaminan fidusia telah menjadi salah satu pengembangan usaha yang dilakukan oleh PERUM Pegadaian. Sesuai dengan perkembangan fidusia yang dapat dipenuhi lebih lanjut oleh lembaga pembiayaan, maka kegiatan usaha dari lembaga pembiayaan juga mempunyai prospek sebagai usaha PERUM Pegadaian.

3.1 Pemberian Kredit dengan Jaminan Fidusia Pada PERUM Pegadaian

Pemberian kredit dengan jaminan fidusia yang dilakukan oleh PERUM Pegadaian bertujuan untuk memenuhi kebutuhan modal kerja para pengusaha kecil dan mikro. Kredit yang dapat diberikan berkisar Rp 1 juta sampai dengan Rp 50 juta. Selain ditegaskan dalam Pasal 8 Huruf b Peraturan Pemerintah Nomor 103 Tahun 2000 Tentang Perusahaan Umum (PERUM) Pegadaian, dasar hukum

penyelenggaraannya pemberian kredit dengan jaminan fidusia juga diatur dalam Keputusan Direksi Perusahaan Umum (PERUM) Pegadaian Nomor 108/UL.200222/2002 Tentang Sistem Dan Prosedur Pengelolaan Kredit Usaha Mikro Pegadaian. Pemberian kredit yang uji cobanya sudah dilakukan sejak tanggal 17 Maret 2003 ini selanjutnya terkenal dengan nama Kredit Angsuran Sistem Fidusia (KREASI).

Berdasarkan data yang diperoleh, dana pinjaman yang berhasil disalurkan kepada pengusaha kecil dan mikro selama setahun kemudian mencapai lebih dari Rp 1 miliar dengan jumlah nasabah sekitar 120 orang.⁹ Setelah mendapat tambahan dana dari Surat Utang Pemerintah (SUP) senilai Rp 200 miliar, maka bunga yang dikenakan kepada nasabahnya hanya sebesar 1% per bulan. Pada mulanya, sewa modal atau bunga pinjaman yang dikenakan kepada nasabah sebesar 2% per bulan dalam perkembangannya diturunkan lagi menjadi 1,5% per bulan. Setelah mendapat tambahan dana dari Surat Utang Pemerintah (SUP) senilai Rp 200 miliar, maka bunga yang dikenakan kepada nasabahnya hanya sebesar 1% per bulan.¹⁰ Sampai dengan dengan awal Agustus tahun 2004 berjumlah sekitar Rp 20,5 miliar. Kredit yang disalurkan untuk perdagangan mencapai Rp 17,8 miliar, usaha jasa sebesar RP 1,8 miliar, petani dan nelayan sebesar Rp 524,8 juta, sedangkan industri kecil mencapai Rp 353, 8 juta.¹¹

⁹ *Suara Merdeka*, 1 Maret 2004, hlm. 4

¹⁰ *Suara Merdeka*, 29 Januari 2005, hlm. 4

¹¹ *Suara Merdeka*, 8 Maret 2005, hlm. 4

3.1.1 Sasaran Pemberian Kredit dengan Jaminan Fidusia

Sasaran dari pemberian kredit dengan jaminan fidusia adalah pengusaha mikro dan usaha kecil perseorangan, kelompok usaha baik yang sudah berbadan hukum maupun tidak seperti usaha kaki lima, industri rumah tangga, pengrajin, kios pasar, pedagang, usaha jasa, koperasi, dan sebagainya.¹² Keputusan Direksi Perusahaan Umum (PERUM) Pegadaian Nomor 108/UL.200222/2002 Tentang Sistem Dan Prosedur Pengelolaan Kredit Usaha Mikro Pegadaian menyatakan bahwa yang dimaksud dengan usaha mikro adalah pemilik dan pelaku kegiatan usaha mikro di semua sektor ekonomi di masyarakat dengan ketentuan sebagai berikut:

- a. Warga Negara Indonesia;
- b. berbentuk usaha perseorangan atau badan yang belum berbadan hukum;
- c. memiliki kelayakan usaha dan omzet usaha per tahun maksimal Rp 25.000.000,00 (dua puluh lima juta rupiah).

Usaha kecil yang dapat menerima kredit dengan jaminan fidusia ini adalah usaha kecil yang dimaksud dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1995 Tentang Usaha Kecil, yaitu usaha yang memiliki ciri-ciri sebagai berikut:

¹² Wawancara dengan Humam Mushodik, Manager Operasi dan Pengembangan PERUM Pegadaian Kanwil Semarang, 8 Mei 2003

- a. memiliki kekayaan bersih paling banyak Rp 200 juta tidak termasuk tanah dan bangunan tempat usaha;
- b. memiliki omzet usaha paling banyak Rp 1 milyar per tahun;
- c. milik Warga Negara Indonesia;
- d. berbentuk usaha perorangan, badan usaha tidak berbadan hukum atau berbadan hukum termasuk koperasi;
- e. berdiri sendiri bukan anak perusahaan/cabang perusahaan atau cabang perusahaan yang dimiliki, dikuasai atau berafiliasi baik langsung maupun tidak langsung dengan usaha menengah/besar.

Keputusan Direksi Perusahaan Umum (PERUM) Pegadaian Nomor 108/UL.200222/2002 Tentang Sistem Dan Prosedur Pengelolaan Kredit Usaha Mikro Pegadaian juga menentukan jenis usaha yang dianggap layak untuk mendapatkan kredit dengan jaminan fidusia. Berbagai usaha kecil dan usaha mikro yang dapat memperoleh fasilitas kredit dengan jaminan fidusia dari PERUM Pegadaian jika memenuhi ketentuan sebagai berikut:

- a. jenis usahanya legal tidak memproduksi barang atau jasa yang dapat membahayakan keamanan;
- b. proses produksinya tidak menimbulkan gangguan terhadap lingkungan alam seperti limbah yang berbahaya dan

berbagai macam polusi serta tidak menimbulkan gangguan terhadap ketentraman masyarakat sekitar;

- c. bahan bakunya diperoleh secara layak;
- d. usaha yang berbentuk perseorangan atau berbadan hukum ini harus memiliki domisili yang tetap;
- e. usahanya telah berjalan minimal 2 tahun;
- f. laba bersih rata-rata per bulan minimal 2x besarnya angsuran ditambah bunga kredit;
- g. memiliki tenaga kerja tetap sekurang-kurangnya satu orang, tidak termasuk tenaga sambilan atau keluarga yang membantu, misalnya anak dan isteri;
- h. lokasi usahanya tidak berada di daerah terlarang menurut Peraturan Daerah setempat;
- i. tempat usaha tidak menimbulkan gangguan terhadap lingkungan maupun tata kota setempat.

Barang bergerak milik nasabah yang dapat diterima sebagai jaminan fidusia sudah ditentukan oleh Direksi. Barang bergerak milik nasabah yang dapat diterima oleh PERUM Pegadaian sebagai jaminan dalam pemberian kredit dengan jaminan fidusia adalah kendaraan bermotor roda empat, pelat hitam atau kuning dan kendaraan bermotor roda dua dengan persyaratan sebagai berikut:

- a. merk kendaraan bermotor yang sudah dikenal dan banyak digunakan oleh masyarakat serta pemasarannya tidak sulit;
- b. umur kendaraan bermotor maksimal 5 tahun terakhir sejak tanggal diajukannya kredit;
- c. memiliki polis asuransi All Risk (AR) dengan jangka waktu pertanggungan minimal 6 bulan, jika belum nasabah bersedia mengasuransikannya kepada perusahaan asuransi yang ditunjuk oleh PERUM Pegadaian;
- d. mempunyai surat-surat kepemilikan seperti Bukti Pemilikan Kendaraan Bermotor (BPKB) dan Surat Tanda Nomor Kendaraan (STNK) yang lengkap dan sah sesuai dengan nama pada Kartu Tanda Penduduk (KTP) dan Surat Izin Mengemudi (SIM);
- e. plat nomor kendaraan bermotor yang dijaminan sesuai dengan nomor kepolisian daerah setempat dan kendaraan bermotor yang dijaminan harus sesuai dengan nama pada identitas diri.

3.1.2 Tahap Awal Proses Pemberian Kredit dengan Jaminan Fidusia

Pengusaha kecil dan mikro yang ingin mendapatkan kredit modal kerja dari PERUM Pegadaian terlebih dahulu harus mengisi formulir permohonan kredit yang telah

disediakan dan ditandatangani oleh pemohon dengan melampirkan persyaratan sebagai berikut:

- a. menyerahkan asli dan fotokopi KTP suami dan isteri serta Kartu Keluarga atau surat keterangan kelurahan jika domisili pemohon tidak sama dengan KTP;
- b. menyerahkan asli surat-surat kepemilikan kendaraan seperti BPKB atas nama sendiri, faktur pembelian, dan STNK;
- c. membayar biaya untuk mencek keabsahan surat-surat kepemilikan kendaraan bermotor;
- d. menyerahkan bukti pembayaran Pajak Bumi dan Bangunan pada tahun terakhir;
- e. menyerahkan fotokopi buku tabungan 3 bulan terakhir dari bank setempat;
- f. menyerahkan legalitas usaha seperti Surat Izin Usaha Perdagangan (SIUP), Surat Izin Tempat Usaha (SITU), Tanda Daftar Perusahaan (TDP), atau keterangan lainnya yang diminta oleh Petugas Fungsional Fidusia.

Setelah menerima aplikasi kredit, maka Petugas Fungsional Fidusia melakukan tindakan sebagai berikut:

- a. membuat analisa tentang kelayakan usaha calon nasabah yang meliputi hal-hal:
 - 1) usaha yang dilakukan berjalan terus menerus;
 - 2) merupakan usaha sendiri atau kelompok;

- 3) memiliki prospek untuk dikembangkan;
 - 4) menyerap tenaga kerja;
 - 5) sifat usahanya tetap dan memiliki integritas yang baik;
 - 6) usaha yang dijalankan sedang tumbuh dan perlu tambahan modal kerja.
- b. melengkapi daftar isian formulir permohonan usaha mikro Pegadaian sehingga dapat diketahui berapa penghasilan atau laba bersih per bulan/per tahun dengan ketentuan bahwa maksimal kredit yang dapat diberikan adalah 30% dari jumlah penghasilan per tahun setelah melakukan peninjauan terhadap domisili dan lokasi usaha pemohon untuk dicocokkan dengan data yang diberikan;
- c. melakukan taksiran terhadap barang bergerak milik pemohon kredit yang dijadikan agunan dengan ketentuan bahwa maksimal uang pinjaman yang dapat diterima sebesar 60% dari Harga Pasar Setempat setelah mengecek keabsahan BPKB/STNK atas barang jaminan milik pemohon yang dibuktikan dengan Surat Tanda Pengesahan dari kepolisian setempat;
- d. melakukan penilaian yang meliputi beberapa aspek sebagai berikut:
- 1) karakter (*character*), yaitu penilaian yang dimaksudkan untuk mengetahui sampai sejauh mana itikad baik dan

kejujuran calon nasabah untuk membayar kredit yang telah diterimanya dengan menitikberatkan pada aspek moral, yaitu sifat dan kehidupan pribadi serta perilaku dan tanggung jawabnya;

- 2) kapasitas (*capacity*), yaitu penilaian yang dimaksudkan untuk mengetahui sampai sejauh mana kemampuan dan kemauan itikad calon nasabah untuk mengembalikan pokok pinjaman serta sewa modalnya dengan melakukan penilaian dan peninjauan terhadap kegiatan usaha yang akan dibiayai;
- 3) modal (*capital*), yaitu penilaian yang dimaksudkan untuk mengetahui apakah calon nasabah mempunyai modal yang memadai dalam menjalankan kegiatan usahanya yang idealnya jumlah kredit yang akan diberikan tidak lebih besar dari modal yang dimiliki;
- 4) nilai jaminan (*collateral*), yaitu penilaian yang dimaksudkan untuk mengetahui seberapa besar nilai barang jaminan yang akan diserahkan calon nasabah atas kredit yang dimintanya sebagai pengamanan terhadap kemungkinan gagalnya nasabah mengembalikan kredit yang telah diterimanya;
- 5) kondisi ekonomi (*condition of economi*), yaitu penilaian yang dimaksudkan untuk mengetahui kondisi

ekonomi satu atau daerah tertentu pada saat kredit diajukan yang mungkin akan berpengaruh terhadap kelancaran usaha calon nasabah dengan memperhatikan segala kebijakan yang mempunyai dampak terhadap kegiatan usaha di wilayah tersebut.

3.1.3 Tahap Pengikatan Pemberian Kredit dengan Jaminan Fidusia

Persetujuan dari Pimpinan Wilayah sangat diperlukan jika kredit yang diberikan di atas Rp 20 juta, sedangkan untuk kredit di bawah Rp 20 juta cukup meminta persetujuan Manajer Cabang atau Kepala Cabang tempat kredit diajukan. Surat Perjanjian Kredit dibuat rangkap dua yang masing-masing bermeterai cukup dan ditandatangani oleh Manajer Cabang dan Nasabah beserta isteri atau suaminya. Selain itu, juga dibuat Surat Pengalihan Hak Klaim Asuransi Kendaraan Bermotor dari nasabah kepada PERUM Pegadaian yang ditandatangani pada kertas bermeterai cukup. Apabila belum diasuransikan, maka tidak perlu dibuat. Surat Perjanjian Kredit yang bertitel “Perjanjian Kredit Jaminan Fidusia” memuat 16 Pasal yang isinya adalah sebagai berikut:

- a. Pasal 1 tentang Jumlah Kredit dan Tujuan;
- b. Pasal 2 tentang Jangka Waktu;

- c. Pasal 3 tentang Jaminan Kredit;
- d. Pasal 4 tentang Sewa Modal dan Biaya;
- e. Pasal 5 tentang Pemeliharaan Barang Jaminan;
- f. Pasal 6 tentang Asuransi;
- g. Pasal 7 tentang Pembayaran;
- h. Pasal 8 tentang Cedera Janji;
- i. Pasal 9 tentang Force Majeur;
- j. Pasal 10 tentang Eksekusi;
- k. Pasal 11 tentang Denda Keterlambatan;
- l. Pasal 12 tentang Larangan dan Sanksi;
- m. Pasal 13 tentang Masa Berlaku;
- n. Pasal 14 tentang Addendum;
- o. Pasal 15 tentang Penyelesaian Perselisihan;
- p. Pasal 16 merupakan Penutup.

Manajer Cabang dan nasabah datang menghadap Notaris untuk pengesahan Surat Perjanjian Kredit dan Pembuatan Akta Jaminan Fidusia apabila kredit yang diberikan lebih dari Rp 10 juta. Setelah semua pengikatan transaksi pemberian kredit selesai dilakukan, nasabah dapat menghubungi kasir dengan menyerahkan form yang ditandatangani manajer cabang dan nasabah. Kasir menandatangani form yang dimaksud dan dibubuhi cap dibayar serta menyerahkan uang pinjaman. Manajer Cabang wajib

mendaftarkan akta jaminan fidusia pada kantor pendaftaran fidusia setempat untuk memperoleh sertifikat jaminan fidusia. Seluruh biaya proses pencairan kredit dibebankan kepada nasabah dan dipotong langsung pada saat pencairan kredit. Biaya-biaya yang dimaksud adalah sebagai berikut:

- a. biaya administrasi yang dialokasikan untuk biaya asuransi kredit sebesar 1,70% dari uang pinjaman ditambah bunga;
- b. biaya pembuatan akta sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 86 Tahun 2000 Tentang Biaya Pembuatan Akta Jaminan Fidusia;
- c. biaya pendaftaran jaminan berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 87 Tahun 2000 Tentang Tarif Atas Penerimaan Negara Bukan Pajak yang Berlaku Pada Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia;
- d. biaya meterai sesuai dengan peraturan yang berlaku.
- e. biaya asuransi kerugian kendaraan bermotor (all risk) sebesar 1,50% dari HPS.

3.1.4 Perhitungan Angsuran Bulanan dan Denda Keterlambatan

Jangka waktu pemberian kredit dengan jaminan fidusia maksimum 24 bulan dan minimum 12 bulan. Sistem pengembalian kreditnya ditetapkan dengan cicilan bulanan dan perhitungan bunga secara flat atau tetap. Cara untuk

menghitung besar jumlah angsuran atau kredit yang harus dibayar dapat dihitung dengan rumus sebagai berikut:

$$\text{Angsuran per bulan} = \frac{UP + n (UP \times SM)}{n}$$

Contoh:

Uang pinjaman = Rp 12.000.000,00

Sewa modal = 1 % per bulan

Jangka waktu (n) = 12 bulan

$$\begin{aligned} \text{Angsuran} &= \frac{\text{Rp } 12.000.000 + 12 (1\% \times \text{Rp } 12.000.000)}{12} \\ &= \frac{\text{Rp } 12.000.000 + 12 (\text{Rp } 12.000)}{12} \\ &= \text{Rp } 1.012.000, 00 \end{aligned}$$

Jadi besarnya pengembalian kredit per bulan yang harus dibayar oleh nasabah adalah Rp 1.012.000, 00 yang terdiri dari cicilan kredit sebesar Rp 1.000.000, 00 dan sewa modal atau bunga sebesar Rp 12.000, 00. Pembayaran angsuran dilakukan di kantor cabang pemberi kredit yang bersangkutan. Batas akhir tanggal pembayaran ditentukan berdasarkan tanggal transaksi sebagai berikut:

- tanggal 10 untuk transaksi tanggal 1-10;
- tanggal 20 untuk transaksi tanggal 11-20;
- tanggal 30/31 untuk transaksi tanggal 21-31 (untuk bulan Februari pada akhir bulan).

Nasabah yang menunggak atau terlambat membayar angsuran akan dikenakan denda dengan ketentuan sebagai berikut:

- a. setiap keterlambatan sampai dengan 7 hari dari tanggal jatuh tempo angsuran didenda sebesar 1%;
- b. setiap keterlambatan 8 sampai dengan 14 hari dari tanggal angsuran, maka akan didenda sebanyak 2x denda pada huruf a;
- c. setiap keterlambatan lebih dari 14 hari dari tanggal angsuran, maka dikenakan denda sebesar 3x denda pada huruf a;
- d. setiap kelipatan 7 hari keterlambatan, maka akan dikenakan denda sebesar denda pada huruf a dan maksimum denda ditetapkan sebesar 5%;
- e. denda dihitung dari jumlah angsuran yang harus dibayar;
- f. nasabah yang menunggak selama 3 bulan berturut-turut dikategorikan sebagai nasabah bermasalah dan setelah dikirim surat peringatan sebanyak tiga kali, maka manajer cabang harus melaksanakan sita atas barang jaminan.

3.2 Prospek Pembiayaan Konsumen (*Consumer Finance*) Sebagai Usaha PERUM Pegadaian di Era Globalisasi

Saat ini perkembangan usaha jasa pembiayaan konsumen sedang bergairah seiring semakin kondusifnya perekonomian nasional serta rendahnya tingkat suku bunga. Belum pulihnya kredit ke sector riil mendorong bank maupun perusahaan pembiayaan untuk menyalurkan kredit konsumtif berupa kredit kepemilikan kendaraan bermotor baik mobil maupun kendaraan roda dua dan kredit pembelian alat-alat kebutuhan rumah tangga.

Salah satu perusahaan pembiayaan yang menyelenggarakan kegiatan pembiayaan konsumen adalah PT. ORIX Indonesia Finance atau ORIF. Perusahaan ini termasuk dalam perusahaan pembiayaan yang memiliki beragam pembiayaan (*multi finance*) termasuk menyediakan layanan pembiayaan konsumen untuk barang-barang konsumsi seperti kendaraan bermotor. ORIF menyadari pentingnya memperhatikan penambahan kebutuhan perorangan dan hal ini memegang peran penting dalam kontribusi usaha.

3.2.1 Tahap Pra Transaksi Pembiayaan Konsumen

Debitor yang ingin mendapatkan fasilitas pembiayaan konsumen biasanya sudah mempunyai usaha yang baik dan atau mempunyai pekerjaan tetap serta berpenghasilan yang memadai. Permohonan pembiayaan konsumen biasanya

dilakukan oleh debitor di tempat penjual atau penyedia barang kebutuhan konsumen (*supplier*) yang telah bekerja sama dengan perusahaan pembiayaan. Sebelum mengajukan permohonan untuk mendapatkan fasilitas pembiayaan konsumen, debitor harus mengajukan surat permohonan dengan melampirkan persyaratan sebagai berikut:¹³

- a. fotokopi KTP pemohon beserta isteri/suami;
- b. fotokopi Kartu Keluarga;
- c. daftar Penghasilan Terbaru bagi karyawan;
- d. SIUP atau Surat Izin Profesi bagi professional atau wiraswasta;
- e. rekening koran 3 bulan terakhir.

Penjual (*supplier*) mengirimkan formulir permohonan yang diajukan oleh konsumen kepada Perusahaan Pembiayaan Konsumen. Berdasarkan aplikasi dari pemohon, petugas dari perusahaan pembiayaan akan melakukan pengecekan atas kebenaran dari pengisian formulir aplikasi dengan melakukan analisis dan evaluasi terhadap data dan informasi yang telah diterima dilanjutkan dengan kunjungan ke tempat calon peminjam, pengecekan ke tempat lain, dan observasi. Pada penjual (*supplier*) tertentu, pihak perusahaan pembiayaan menempatkan orangnya di kantor penjual tersebut untuk

¹³ Wawancara dengan Meivita D, Pimpinan PT. Orix Indonesia Finance Kantor Cabang Jakarta Selatan, 20 Maret 2003

mempercepat dan memudahkan jalannya transaksi kredit. Jangka waktu analisa adalah 1-2 hari. Analisis yang dilakukan oleh petugas di antaranya juga meliputi prinsip 5 C, yaitu karakter (*character*), modal (*capital*), nilai jaminan (*collateral*), kapasitas (*capacity*), serta kondisi ekonomi (*condition of economy*) dari konsumen.

3.2.2 Tahap Transaksi Pembiayaan Konsumen

Persetujuan pembiayaan pengadaan barang dilakukan dengan penandatanganan perjanjian pembiayaan konsumen yang dibuat rangkap dua yang telah dipersiapkan oleh perusahaan pembiayaan dengan diberi meterai cukup. Penandatanganan dilakukan oleh petugas khusus yang ditunjuk dari perusahaan pembiayaan dan konsumen dengan persetujuan isteri atau suami. Pihak-pihak yang terlibat dalam perjanjian pembiayaan konsumen tidak hanya konsumen dan perusahaan pembiayaan saja, namun juga meliputi pihak penjual dan perusahaan asuransi. Selain menyebutkan para pihak yang menjadi subjek perjanjian dan objek pembiayaan konsumen, maka perjanjian yang bertitel “Perjanjian Pembiayaan Konsumen Dengan Penyerahan Hak Milik Secara Fidusia” ini berisi ketentuan sebagai berikut:

- a. ketentuan yang memperjanjikan jangka waktu perjanjian dan bagaimana konsumen melakukan pembayaran angsuran;
- b. ketentuan yang memperjanjikan bahwa konsumen bertanggung jawab penuh atas setiap resiko dalam bentuk apapun sehubungan dengan pemilihan barang, pengiriman, penyerahan dan atau penerimaan barang;
- c. ketentuan bahwa penyerahan barang secara fidusia berlaku sejak ditandatanganinya perjanjian yang diikuti dengan kewajiban menyerahkan surat-surat dan atau dokumen-dokumen sebagai bukti kepemilikan barang jaminan kepada perusahaan pembiayaan;
- d. ketentuan mengenai hak dan kewajiban konsumen untuk merawat dan menjaga keutuhan barang jaminan;
- e. ketentuan yang memperjanjikan bahwa konsumen diwajibkan mengasuransikan barang dan memberi kuasa kepada perusahaan pembiayaan untuk mengajukan klaim atau tuntutan penggantian asuransi;
- f. ketentuan mengenai wanprestasi;
- g. ketentuan yang memperjanjikan bahwa bahwa berakhirnya perjanjian di samping karena telah dilunasinya utang juga dapat berakhir karena wanprestasi yang dilakukan oleh konsumen dan musnahnya barang jaminan;

- h. ketentuan yang memperjanjikan bahwa perusahaan pembiayaan berhak menuntut atas sisa utang pembiayaan yang masih ada, berhak menjual barang jaminan dan memperhitungkan sisa utang, dan berhak menerima uang penggantian asuransi karena musnah atau hilangnya barang jaminan.
- i. ketentuan yang memperjanjikan bahwa hukum yang berlaku adalah hukum Indonesia;
- j. ketentuan lain-lain yang memperjanjikan bahwa segala beban pajak dan bea materai menjadi tanggung jawab konsumen selaku debitor.

Setelah para pihak menandatangani perjanjian pembiayaan konsumen, perusahaan pembiayaan akan segera merealisasi perjanjian dengan menyediakan dan menyerahkan dana pembiayaan yang atas dasar kuasa dari konsumen langsung diserahkan kepada penjual untuk membayar harga barang yang dibeli oleh konsumen. Penjual akan menyerahkan penguasaan barang kepada konsumen setelah harga barang dibayar, sedangkan dokumen kepemilikan atas barang diserahkan kepada perusahaan yang membiayai pembelian barang. Sesuai dengan jadwal yang telah ditentukan, konsumen membayar utang pembiayaan tersebut secara berkala kepada perusahaan pembiayaan konsumen. Persyaratan administrasi

apa saja yang diperlukan sebenarnya sangat bervariasi tergantung kepada jenis barang yang dibiayai, kepercayaan kreditor terhadap konsumen, dan sebagainya.

Proses pembiayaan untuk barang-barang konsumsi skala kecil juga langsung dilakukan di tempat supplier menjual barangnya. Mereka mengadakan kerja sama dengan perusahaan pembiayaan untuk memudahkan konsumen mendapatkan barang yang diinginkannya. Pada prakteknya, realisasi pembiayaan atas barang-barang konsumsi cukup dengan aplikasi permohonan yang diisi oleh konsumen dan membayar biaya administrasi yang ditentukan. Prosedurnya jauh lebih fleksibel daripada yang ditentukan dalam Undang-Undang Nomor 42 Tahun 1999 Tentang Jaminan Fidusia.

3.3 Prospek Sewa Guna Usaha (*Leasing*) Sebagai Usaha PERUM Pegadaian di Era Globalisasi

Pelaksanaan kegiatan pembiayaan konsumen sehari-hari sama dengan kegiatan pembiayaan sewa guna usaha dengan hak opsi untuk perorangan. Bedanya kegiatan sewa guna usaha (*leasing*) lebih dititikberatkan pada pembiayaan pengadaan barang modal. PT. ORIF menyelenggarakan kegiatan sewa guna usaha baik dengan hak opsi maupun tanpa hak opsi. Objek sewa guna usaha dengan hak opsi berupa mobil dan kendaraan berat seperti jeep, minibus, dan truk.

Pembiayaan diberikan kepada badan hukum dan perusahaan besar maupun kecil, dan perorangan yang memiliki Nomor Pokok Wajib Pajak (NPWP). Objek sewa guna usaha tanpa hak opsi berupa alat-alat berat seperti excavator, wheeloader, bulldozer, forklift, kendaraan kantor dan mesin-mesin produksi.

3.3.1 Tahap Pra Transaksi Sewa Guna Usaha (*Leasing*)

Penyewa guna usaha (*lessee*) atau debitor biasanya sudah mempunyai usaha yang baik dan menguntungkan. Perusahaan berbadan hukum yang ingin mendapatkan fasilitas sewa guna usaha harus mengajukan permohonan dengan melampirkan persyaratan sebagai berikut:

- a. identitas perusahaan seperti akta pendirian dan perubahannya, SIUP, TDP, NPWP;
- b. laporan keuangan 3 bulan terakhir;
- c. rekening bank untuk 3 bulan terakhir;
- d. profil perusahaan.

Perusahaan perseorangan yang ingin mendapatkan fasilitas sewa guna usaha harus mengajukan permohonan dengan melampirkan persyaratan sebagai berikut:

- a. fotokopi KTP, kartu keluarga, passport;
- b. daftar penghasilan terbaru;
- c. rekening koran 3 bulan terakhir;

- d. fotokopi NPWP.
- e. tabungan dan deposito.

Berdasarkan aplikasi yang ditandatangani oleh pemohon, maka dilakukan pemeriksaan lapangan atau audit ke calon debitor dengan tujuan sebagai berikut:

- a. untuk memastikan keberadaan calon debitor dan memastikan kebutuhan akan barang modal;
- b. mempelajari keberadaan barang modal yang dibutuhkan terutama harga barang modal, kredibilitas pemasok barang modal, dan layanan purna jual;
- c. untuk menghitung secara pasti berapa besar tingkat kebenaran laporan dan atau penjualan calon debitor dibandingkan dengan laporan yang telah disampaikan.

Berdasarkan hasil pengecekan lapangan, maka departemen marketing perusahaan pembiayaan (*lessor*) akan mengajukan proposal terhadap permohonan yang diajukan oleh calon debitor kepada komite kredit. Proposal yang diajukan biasanya terdiri dari:

- a. tujuan pemberian fasilitas sewa guna usaha kepada debitor;
- b. struktur fasilitas pembiayaan yang mencakup harga barang modal, jaminan deposito, netto pembiayaan, bunga, jangka waktu, jenis barang modal dan lainnya;

- c. latar belakang perusahaan dan susunan pemegang saham disertai keterangan mengenai bisnis dan lokasi operasi perusahaan debitor;
- d. analisa laporan keuangan, rekening Koran, dan kebutuhan modal;
- e. analisa resiko, saran dan kesimpulan.

3.3.2 Tahap Transaksi Sewa Guna Usaha (*Leasing*)

Keputusan komite kredit merupakan dasar bagi kreditor untuk melakukan pembiayaan atau tidak. Apabila permohonan ditolak, maka harus diberitahukan melalui surat penolakan, sedangkan apabila disetujui maka departemen marketing akan mempersiapkan surat penawaran kepada calon debitor. Surat ini wajib ditandatangani oleh calon debitor dan dokumen ini biasanya dijadikan surat penerimaan. Pengikatan kontrak sewa guna usaha dapat dilakukan secara bawah tangan, dilegalisir oleh Notaris atau secara notariil. Isi dari Perjanjian sewa guna usaha antara lain sebagai berikut:

- a. identitas para pihak yang bersepakat yaitu perusahaan pembiayaan (*lessor*) dan penyewa guna usaha (*lessee*);
- b. ketentuan yang memperjanjikan bahwa perusahaan pembiayaan menyetujui menyewakan barang modal kepada penyewa guna usaha;

- c. ketentuan tentang jangka waktu sewa guna usaha yang mulai berlaku sejak tanggal tanda terima barang modal;
- d. ketentuan mengenai besarnya uang sewa atas barang modal;
- e. ketentuan yang memperjanjikan tentang pembayaran yang ditetapkan perusahaan pembiayaan kepada penyewa guna usaha baik waktu pembayaran, cara pembayaran, keterlambatan pembayaran, dan mata uang pembayaran;
- f. ketentuan yang melarang untuk mengalihkan hak atas barang modal;
- g. ketentuan yang melarang untuk melekatkan barang modal pada tanah dan bangunan;
- h. ketentuan tentang pemeliharaan, pemakaian dan kerugian atas barang modal;
- i. ketentuan tentang pemeriksaan barang modal;
- j. ketentuan yang memperjanjikan bahwa segala pajak dan beban biaya lainnya wajib dipikul seluruhnya oleh penyewa guna usaha;
- k. ketentuan yang memperjanjikan bahwa penyewa guna usaha wajib mengasuransikan barang modal dan mengalihkan kepada perusahaan pembiayaan sebagai penerima ganti rugi dari asuransi;
- l. ketentuan yang memperjanjikan bahwa penyewa guna usaha menyerahkan uang deposito sebagai jaminan dan

- jaminan lain yang diberikan kepada perusahaan pembiayaan;
- m. ketentuan tentang pelaksanaan hak opsi;
 - n. ketentuan tentang pelunasan sebelum berakhirnya jangka waktu;
 - o. ketentuan tentang pemutusan perjanjian yang memperjanjikan bahwa perusahaan pembiayaan diberikan kuasa dengan hak substitusi untuk mengambil di manapun barang modal berada;
 - p. ketentuan tentang laporan usaha dan keadaan barang modal kepada perusahaan pembiayaan;
 - q. ketentuan penyerahan kembali barang modal jika penyewa guna usaha tidak menggunakan hak opsinya;
 - r. ketentuan berlakunya kuasa-kuasa yang diberikan oleh penyewa guna usaha (*lessee*) kepada perusahaan pembiayaan (*lessor*);
 - s. ketentuan tentang pemberitahuan alamat yang menyangkut surat menyurat;
 - t. ketentuan lain-lain; dan
 - u. ketentuan tentang domisili yang digunakan jika terjadi perselisihan.

Apabila diperlukan maka pihak pemberi fasilitas atau perusahaan pembiayaan juga akan meminta jaminan tambahan.

Apabila jaminan tambahan yang diberikan berupa barang bergerak, maka dilakukan dengan akta jaminan fidusia, sedangkan apabila yang diminta adalah tanah, maka pengikatannya dilakukan dengan hak tanggungan.

Berdasarkan penelitian yang dilakukan oleh Tim Riset Ekonomi dan Kebijakan Moneter Bank Indonesia,¹⁴ peneliti memperoleh informasi bahwa dalam Rencana Jangka Panjang PERUM Pegadaian Tahun 1997-2001 telah direncanakan adanya pengembangan produk perusahaan. Produk baru yang hendak dikembangkan manajemen adalah kegiatan di luar lingkup usaha gadai tetapi masih dalam lingkup lembaga pembiayaan, yaitu sewa guna usaha (*leasing*) yang diestimasikan akan dilaksanakan pada tahun 2000. Sewa guna usaha (*leasing*) sesuai dengan format PERUM Pegadaian adalah barang yang digadaikan lagi tidak disimpan oleh PERUM Pegadaian namun tetap dapat digunakan oleh nasabah untuk menjalankan usahanya. Format ini sebenarnya lebih sesuai dengan pengertian penyerahan hak milik atas barang secara kepercayaan atau fidusia yang kini diselenggarakan oleh PERUM Pegadaian dalam rangka penyaluran kreditnya.

¹⁴ Tim Riset Ekonomi dan Kebijakan Moneter Bank Indonesia, *Kegiatan Usaha PERUM Pegadaian dan Perannya Dalam Mendukung Pemberdayaan Ekonomi Rakyat*, (Jakarta: Bank Indonesia, September 1999), hlm. 6

4. Hambatan-Hambatan yang Dihadapi Perusahaan Umum (PERUM)

Pegadaian Setelah Menjadi Perusahaan *Multi Finance* Milik Negara

Segala sesuatu yang belum pernah dilakukan akan menjadi tantangan tersendiri bagi yang menjalaninya. Berdasarkan hasil penelitian lebih lanjut terhadap data primer dan data sekunder, ada dua hambatan yang dihadapi PERUM Pegadaian setelah menjadi perusahaan *multi finance*. Pertama, menjadi perusahaan *multi finance* milik negara yang terpercaya. Kedua, mengidentifikasi transaksi keuangan yang mencurigakan.

4.1 Menjadi Perusahaan *Multi Finance* Milik Negara yang Terpercaya

Setiap perusahaan selalu berusaha menjadi yang paling baik dari yang terbaik, oleh karenanya kepercayaan dari nasabah pada khususnya dan masyarakat pada umumnya merupakan dukungan yang paling diharapkan. Berdasarkan penelitian yang dilakukan, ada tiga hal penting yang dapat dijadikan ukuran bagi perusahaan pembiayaan untuk menjadi lembaga keuangan yang dapat dipercaya.

4.1.1 Bunga Pinjaman Perusahaan *Multi Finance*

Informasi yang diperoleh peneliti menyebutkan bahwa rata-rata bunga pinjaman yang dikenakan PT. Orix Indonesia Finance kepada nasabahnya untuk kegiatan sewa guna usaha

dan pembiayaan konsumen sebesar 10,87% per tahun.¹⁵ Tingkat suku bunga ini lebih rendah dari bunga pinjaman atau sewa modal PERUM Pegadaian untuk pemberian kredit dengan jaminan fidusia, yaitu sebesar 12% per tahun.

Besarnya bunga pinjaman seorang nasabah kepada perusahaan pembiayaan, dapat dihitung dengan metode sederhana (*simple interest method*). Metode yang paling banyak digunakan dalam praktek sehari-hari ini dirumuskan sebagai berikut:

$$\begin{aligned} \text{Bunga} &= (\text{Pokok Kredit}) \times \text{Jangka Waktu} \times \text{bunga\%} \\ \text{Contoh} &= \text{Berapakah besar bunga pinjaman yang harus} \\ &\quad \text{dibayar dengan kredit Rp 30 juta, jangka} \\ &\quad \text{waktu 45 hari dan bunga 15\% per tahun?} \\ \text{Jawab} &= \text{Rp } 30.000.000,00 \times 45/360 \times 15\% \\ &= \text{Rp } 562.500,00 \end{aligned}$$

Faktor yang harus diperhatikan dalam penerapan metode di atas adalah jangka waktu (N) karena perhitungan yang dilakukan harus sedapat mungkin mempergunakan jumlah hari sebenarnya. Biasanya pembagi 360 akan dipergunakan untuk menghitung jumlah kewajiban nasabah kepada perusahaan pembiayaan, sedangkan pembagi 365 biasanya

¹⁵ Wawancara dengan Meivita D, Pimpinan PT. Orix Indonesia Finance Kantor Cabang Jakarta Selatan, 20 Maret 2003

dipergunakan untuk menghitung kewajiban suatu lembaga keuangan kepada nasabah.

Ada dua metode untuk menghitung besarnya angsuran sewa guna usaha dengan hak opsi dan pembiayaan konsumen, yaitu pendekatan bunga tetap (*flat rate method*) dan pendekatan bunga efektif (*effective rate method*). Rumus untuk menghitung besarnya angsuran bulanan dengan pendekatan bunga tetap adalah sebagai berikut:

$$\text{Angsuran} = \frac{PV + (PV \times R \times N)}{N \times 12}$$

Keterangan: PV adalah saldo pokok pembiayaan

N adalah jangka waktu pembiayaan

R adalah bunga

Contoh : Berapakah besar angsuran yang dibayar selama 2 tahun dengan pokok pembiayaan sebesar Rp 35 juta dan bunga 11% per tahun?

Besar Angsuran yang harus dibayar adalah sebagai berikut

$$= \frac{\text{Rp } 35.000.000,00 + (\text{Rp } 35.000.000,00 \times 11\% \times 2)}{2 \times 12}$$

$$= \text{Rp } 1.779.167,00$$

Pendekatan bunga efektif dibedakan menjadi dua, yaitu pembayaran angsuran di muka (*in advance*) dan pembayaran

angsuran di belakang (*in arrear*). Rumus dari kedua bentuk pembayaran ini adalah sebagai berikut:

$$\text{Angsuran di muka} \quad : \quad \frac{PV}{(1+(PVIFA, R\%.N-1))}$$

$$\text{Angsuran di belakang} \quad : \quad \frac{PV}{(PVIFA, R\%.N)}$$

Keterangan: PVIFA adalah *Present Value Interest Factor Annuitas* dari suatu R dan N. Perhitungan ini dapat dilihat dalam buku-buku manajemen.

Contoh : Berapa besarnya angsuran yang dibayar selama 2 tahun dengan pokok pembiayaan Rp 30 juta dan bunga efektif 18% per tahun?

$$\begin{aligned} \text{Angsuran di muka} &= \frac{\text{Rp } 30.000.000,00}{1 + (PVIFA \text{ R} = 18\%, \text{ N} = 23)} \\ &= \frac{\text{Rp } 30.000.000,00}{1 + 19,33085} \\ &= \text{Rp } 1.475.590,00 \end{aligned}$$

$$\begin{aligned} \text{Angsuran di belakang} &= \frac{\text{Rp } 30.000.000,00}{(PVIFA \text{ R} = 18\%, \text{ N} = 24)} \\ &= \frac{\text{Rp } 30.000.000,00}{20,03041} \\ &= \text{Rp } 1.497.723,00 \end{aligned}$$

4.1.2 Unit-Unit Kerja Perusahaan *Multi Finance*

Seperti yang terdapat pada perusahaan *multi finance* lainnya, unit-unit kerja atau divisi yang terdapat pada PT. Orix Indonesia Finance adalah sebagai berikut:

- a. divisi marketing yang berkonsentrasi pada pembiayaan mobil (*marketing automobile division*)
- b. divisi marketing yang berkonsentrasi pada pembiayaan alat-alat berat dan mesin-mesin produksi (*equipment division*);
- c. divisi marketing yang berkonsentrasi untuk pembiayaan perusahaan skala besar (*corporate division*);
- d. internal audit, yaitu divisi yang bertugas melakukan pengecekan terhadap transaksi-transaksi pembiayaan yang sudah direalisasi;
- e. akunting, yaitu divisi yang melakukan pencairan dana (cek atau giro) angsuran nasabah dan melakukan pencatatan transaksi dari segi akunting;
- f. administrasi, yaitu divisi yang melakukan pengecekan terhadap kontrak perjanjian dan mengirim fotokopi asli perjanjian ke nasabah;
- g. kolektor, yaitu divisi yang melakukan penagihan tunggakan angsuran dan penarikan kembali (apabila diperlukan).

4.1.3 Mitra Bisnis Perusahaan *Multi Finance*

Pihak-pihak yang terlibat dalam transaksi sewa guna usaha adalah sebagai berikut:

- a. perusahaan pembiayaan atau perusahaan sewa guna usaha yang telah memperoleh izin usaha dari menteri keuangan dan melakukan kegiatan sewa guna usaha (*lessor*);
- b. penyewa guna usaha (*lessee*), yaitu perusahaan atau perorangan yang menggunakan barang modal dengan pembiayaan dari lessor;
- c. penjual atau pemasok barang modal (*supplier/dealer*), yaitu perusahaan yang menyediakan barang modal yang dijual kepada penyewa guna usaha (*lessee*) dengan pembayaran secara tunai oleh perusahaan pembiayaan;

Pihak-pihak yang terlibat dalam pembiayaan konsumen adalah sebagai berikut:

- a. perusahaan pembiayaan konsumen atau perusahaan *multi finance*, yaitu pihak yang menyediakan dana untuk pembelian barang yang dibutuhkan oleh konsumen;
- b. konsumen, yaitu pihak yang membeli barang dari penjual atas pembayaran oleh perusahaan pembiayaan.
- c. Penjual atau pemasok barang (*supplier/dealer*) adalah pihak yang menjual barang yang kepada konsumen yang dibayar oleh perusahaan pembiayaan.

Berdasarkan uraian di atas, maka diketahui bahwa salah satu mitra bisnis dari perusahaan *multi finance* adalah penjual atau pemasok barang (*supplier/dealer*). Namun demikian, secara tidak langsung ada pihak lain yang ikut terlibat dalam transaksi kedua kegiatan di atas. Kedua pihak tersebut adalah sebagai berikut:

- a. bank atau kreditor, yaitu pihak yang tidak terlibat secara langsung dalam kontrak, tetapi berperan penting dalam penyediaan dana kepada perusahaan pembiayaan, bahkan tidak tertutup kemungkinan pihak penjual (*supplier*) juga menerima kredit dari bank.
- b. perusahaan asuransi, yaitu pihak yang memberikan perlindungan terhadap barang yang disewa guna usahakan maupun barang yang dibeli melalui kegiatan pembiayaan konsumen.

4.2 Mengidentifikasi Transaksi Keuangan yang Mencurigakan

Pada tanggal 30 Januari 2003, Menteri Keuangan telah mengeluarkan Keputusan Menteri Keuangan Nomor 45/KMK.06/2003 Tentang Penerapan Prinsip Mengenal Nasabah Bagi Lembaga Keuangan Non Bank. Singkatnya, keputusan ini mengharuskan LKNB untuk menerapkan Prinsip Mengenal Nasabah (PMN) atau yang biasa disebut dengan *Know Your Customer Principles (KYC)*.

Tujuan dari dikeluarkannya keputusan menteri keuangan di atas adalah untuk menciptakan industri keuangan non bank yang sehat dan berstandar internasional serta terlindungi dari kemungkinan disalahgunakan untuk kejahatan keuangan, termasuk pencucian uang, baik yang dilakukan secara langsung maupun tidak langsung oleh pelaku kejahatan. Prinsip mengenal nasabah dapat dijabarkan ke dalam beberapa hal berikut:

- a. kebijakan dan prosedur penerimaan dan identifikasi nasabah;
- b. pemantauan rekening nasabah dan transaksi nasabah;
- c. kebijakan dan prosedur manajemen resiko.

Penerapan kebijakan dan prosedur di atas bertujuan agar LKNB dapat mengenali profil nasabahnya sehingga pada gilirannya LKNB dapat mengidentifikasi transaksi yang mencurigakan (*suspicious transactions*) dan selanjutnya melaporkan kepada menteri keuangan sebelum Oktober 2003 atau kepada Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK) mulai Oktober 2003. Ciri utama transaksi yang mencurigakan adalah menyimpang dari profil serta kebiasaan pola transaksi dari nasabah yang bersangkutan. Transaksi yang mencurigakan ini wajib dipantau dan dilaporkan oleh perusahaan pembiayaan. Kebijakan mengenal nasabah tidak hanya diberlakukan kepada nasabah baru, juga bagi nasabah yang sudah ada.

B. PEMBAHASAN

1. Upaya yang Dilakukan Oleh Direksi Terhadap Struktur Organisasi Perusahaan Umum (PERUM) Pegadaian dalam Rangka Pengembangan Usahanya

Menurut penelitian yang dilakukan, dapat dikemukakan bahwa perubahan terhadap struktur organisasi perusahaan merupakan salah satu program kerja Direksi yang telah ditetapkan dalam Rencana Jangka Panjang (RJP) PERUM Pegadaian Tahun 1999-2003. RJP ini disusun oleh kepengurusan Direksi lama yang proses penyusunannya disesuaikan dengan ketentuan yang diatur dalam Pasal 26 Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 1998 Tentang Perusahaan Umum (PERUM) atau sebelum dikeluarkannya Peraturan Pemerintah Nomor 103 Tahun 2000 Tentang Perusahaan Umum (PERUM) Pegadaian.

Menurut Pasal 26 Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 1998 Tentang Perusahaan Umum (PERUM), Direksi wajib menyiapkan rencana jangka panjang yang merupakan rencana strategis yang memuat sasaran dan tujuan PERUM yang hendak dicapai dalam jangka waktu lima tahun. Rencana jangka panjang ini sekurang-kurangnya memuat:

- a. evaluasi pelaksanaan rencana jangka panjang sebelumnya;
- b. posisi PERUM saat ini;
- c. asumsi yang dipakai dalam penyusunan rencana jangka panjang;
- d. penetapan sasaran, strategi, kebijakan, dan program kerja rencana jangka panjang beserta keterkaitan antara unsur-unsur tersebut.

Rencana jangka panjang yang telah ditandatangani bersama dengan Dewan Pengawas disampaikan kepada Menteri Keuangan. Setelah disahkan oleh Menteri Keuangan, maka Direksi wajib menyiapkan Rencana Kerja dan Anggaran Perusahaan (RKAP) sebagai penjabaran tahunan dari RJP. Menurut Pasal 27 Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 1998 Tentang Perusahaan Umum (PERUM), RKAP diajukan kepada Menteri Keuangan selambat-lambatnya 60 hari sebelum tahun anggaran dimulai untuk memperoleh pengesahan. RKAP ini disahkan oleh Menteri Keuangan selambat-lambatnya 30 hari setelah tahun anggaran berjalan. Jika ternyata dalam jangka waktu yang ditetapkan ternyata belum disahkan, maka RKAP ini dianggap sah untuk dilaksanakan dengan syarat telah memenuhi ketentuan tata cara penyusunan RKAP.

Setelah kepengurusan Direksi baru dilantik berdasarkan Keputusan Menteri Keuangan Nomor 294/KMK.05/2001 Tentang Pemberhentian dan Pengangkatan Direksi Perusahaan Umum (PERUM) Pegadaian, maka perubahan struktur organisasi yang direncanakan dalam RJP 1999-2003 dijadikan sebagai program kerja Direksi yang baru pada tahun 2002. Sebelum ditetapkan, rencana perubahan struktur organisasi telah terlebih dahulu dibicarakan dalam Rapat Direksi dan Rapat Dewan Pengawas. Penyelenggaraan Rapat Direksi harus sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam Pasal 28 Peraturan Pemerintah Nomor 103 Tahun 2000 Tentang Perusahaan Umum (PERUM) Pegadaian. Rapat Direksi minimal

diadakan satu bulan sekali. Keputusan rapat dapat diambil berdasarkan suara terbanyak jika tidak tercapai kata mufakat.

Berbeda dengan Direksi, penyelenggaraan Rapat Dewan Pengawas adalah minimal tiga bulan sekali seperti yang diatur dalam Pasal 43 Peraturan Pemerintah Nomor 103 Tahun 2000 Tentang Perusahaan Umum (PERUM) Pegadaian. Setelah memperhatikan keputusan Rapat Dewan Pengawas pada tanggal 23 Mei 2002 serta keputusan Rapat Direksi pada tanggal 7 Juni 2002, maka dikeluarkanlah keputusan direksi tentang perubahan struktur organisasi dan tata cara kerja Perusahaan yang dituangkan dalam Keputusan Direksi Perusahaan Umum (PERUM) Pegadaian Nomor 1000/Kp.400324/2002 Tentang Organisasi Dan Tata Kerja Perusahaan Umum (PERUM) Pegadaian. Keputusan yang ditetapkan pada tanggal 17 Juni 2002 dan mulai berlaku tanggal 27 Juni 2002 ini menggantikan Keputusan Direksi Perusahaan Umum (PERUM) Pegadaian Nomor SM.2/1/29 Tanggal 27 Oktober 1990 Tentang Organisasi Dan Tata Kerja Perusahaan Umum (PERUM) Pegadaian.

Direksi mempunyai kewenangan penuh untuk melakukan perubahan terhadap struktur organisasi PERUM Pegadaian karena pembentukan struktur organisasi perusahaan merupakan bagian dari tugas Direksi seperti yang diatur dalam Pasal 23 Ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 103 Tahun 2000 Tentang Perusahaan Umum (PERUM) Pegadaian yang berbunyi sebagai berikut:

“Direksi diberi tugas dan mempunyai wewenang untuk:

- a. memimpin, mengurus dan mengelola Perusahaan sesuai dengan tujuan Perusahaan dengan senantiasa berusaha meningkatkan daya guna dan hasil guna Perusahaan;
- b. menguasai, memelihara dan mengurus kekayaan Perusahaan;
- c. mewakili Perusahaan di dalam dan di luar pengadilan;
- d. melaksanakan kebijakan pengembangan usaha dalam mengurus Perusahaan yang telah digariskan Menteri Keuangan;
- e. menetapkan kebijakan Perusahaan sesuai dengan pedoman kegiatan operasional yang ditetapkan Menteri Keuangan;
- f. menyiapkan Rencana Jangka Panjang dan Rencana Kerja dan Anggaran Perusahaan;
- g. mengadakan dan memelihara pembukuan dan administrasi Perusahaan sesuai dengan kelaziman yang berlaku bagi suatu perusahaan;
- h. menyiapkan struktur organisasi dan tata kerja Perusahaan lengkap dengan perincian tugasnya;
- i. melakukan kerjasama usaha, membentuk anak Perusahaan dan melakukan penyertaan modal dalam badan usaha lain dengan persetujuan Menteri Keuangan;
- j. mengangkat dan memberhentikan pegawai Perusahaan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- k. menetapkan gaji, pensiun/jaminan hari tua dan penghasilan lain bagi para pegawai Perusahaan serta mengatur semua hal kepegawaian lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- l. menyiapkan Laporan Tahunan dan laporan berkala.”

Direksi bertanggung jawab atas kepengurusan perusahaan untuk kepentingan dan tujuan perusahaan serta mewakili perusahaan baik di dalam maupun di luar pengadilan. Pasal 1 Angka 5 Peraturan Pemerintah Nomor 103 Tahun 2000 Tentang Perusahaan Umum (PERUM) Pegadaian menyatakan bahwa yang dimaksud dengan kepengurusan adalah kegiatan pengelolaan perusahaan dalam upaya mencapai tujuan perusahaan sesuai dengan kebijakan pengembangan usaha dan pedoman kegiatan operasional yang ditetapkan oleh Menteri Keuangan. Ketentuan ini

sekaligus menegaskan bahwa kebijakan pengembangan usaha perusahaan merupakan bentuk pembinaan perusahaan yang dilakukan oleh Menteri Keuangan mengingat Menteri Keuangan berkedudukan sebagai wakil pemerintah pada PERUM.

Pasal 1 Angka 2 Peraturan Pemerintah Nomor 103 Tahun 2000 Tentang Perusahaan Umum (PERUM) Pegadaian juga menyebutkan bahwa pembinaan adalah kegiatan untuk memberikan pedoman bagi perusahaan dalam perencanaan, pelaksanaan, dan pengendalian supaya dapat melaksanakan tugas dan fungsinya secara berdaya guna dan berhasil guna serta dapat berkembang dengan baik. Selain Direksi, maka Dewan Pengawas juga harus memperhatikan setiap pedoman kegiatan operasional perusahaan yang disusun berdasarkan kebijakan pengembangan usaha.

Tugas dan kewenangan Menteri Keuangan pada BUMN telah dialihkan kepada Menteri Negara BUMN. Pengalihan ini bertujuan untuk lebih meningkatkan kinerja dan efisiensi BUMN. Setelah beberapa kali diubah, maka peraturan terakhir yang menjadi dasar hukum pengalihan tugas dan kewenangan Menteri Keuangan kepada Menteri Negara BUMN adalah Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2003 Tentang Pelimpahan Kedudukan, Tugas, Dan Kewenangan Menteri Keuangan Pada Perusahaan Perseroan (PERSERO), Perusahaan Umum (PERUM), dan Perusahaan Jawatan (PERJAN) Kepada Menteri Negara Badan Usaha

Milik Negara. Peraturan ini dikeluarkan setelah disahkan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara.

Menteri Negara BUMN menjadi wakil pemerintah pada PERUM. Tugas dan kewenangan yang dilimpahkan tidak meliputi penatausahaan setiap penyertaan modal negara berikut perubahannya, pengusulan setiap penyertaan modal Negara yang dananya berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, serta pendirian perusahaan. Menteri Negara BUMN wajib memberikan laporan kepada menteri keuangan dalam pembubaran dan perubahan bentuk hukum BUMN. Keterangan ini didasarkan atas Penjelasan Pasal 3 Ayat (1) Huruf a Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2003 Tentang Pelimpahan Kedudukan, Tugas, Dan Kewenangan Menteri Keuangan Pada Perusahaan Perseroan (Persero), Perusahaan Umum (PERUM), dan Perusahaan Jawatan (PERJAN) Kepada Menteri Negara Badan Usaha Milik Negara yang berbunyi sebagai berikut:

“Dalam rangka penatausahaan setiap penyertaan modal Negara pada Persero dan PERUM serta penatausahaan kekayaan Negara yang dimanfaatkan oleh PERJAN, Menteri Negara Badan Usaha Milik Negara dalam melaksanakan kedudukan, tugas, dan kewenangannya melaporkan kepada Menteri Keuangan dalam hal:

- a. pembubaran BUMN;
- b. penggabungan, peleburan, atau pemecahan PERSERO;
- c. perencanaan pembagian dan penggunaan laba PERSERO;
- d. perubahan bentuk hukum BUMN;
- e. pengalihan aktiva tetap pada PERUM dan PERSERO;
- f. penyertaan modal yang bukan berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.”

Berdasarkan ketentuan di atas, maka dapat diungkapkan bahwa Menteri Negara BUMN berwenang untuk melakukan pembinaan terhadap

PERUM Pegadaian, termasuk mengangkat dan memberhentikan Direksi. Namun demikian, Menteri Negara BUMN harus melapor kepada Menteri Keuangan untuk mengubah bentuk usaha BUMN termasuk jika ada keinginan pemerintah untuk meningkatkan status hukum PERUM Pegadaian menjadi PERSERO.

Berdasarkan Pasal 16 Ayat (4) dan Ayat (5) Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 1998 Tentang Perusahaan Umum (PERUM), orang perseorangan yang dapat diangkat menjadi anggota Direksi harus memenuhi kriteria sebagai berikut:

- a. keahlian, integritas, kepemimpinan, pengalaman;
- b. berkelakuan baik;
- c. memiliki dedikasi untuk mengembangkan usaha guna kemajuan perusahaan;
- d. mampu melaksanakan perbuatan hukum;
- e. tidak pernah dinyatakan pailit;
- f. tidak pernah menjadi anggota Direksi atau Komisaris atau Dewan Pengawas yang dinyatakan bersalah menyebabkan suatu PERSEROAN atau PERUM dinyatakan pailit.

Direksi PERUM Pegadaian berjumlah 4 orang dan satu diantaranya menjadi Direktur Utama. Jumlah ini sedikit di bawah batas maksimal yang telah ditentukan, yaitu sebanyak lima orang seperti yang diatur dalam Pasal 17 Peraturan Pemerintah Nomor 103 Tahun 2000 Tentang Perusahaan Umum (PERUM) Pegadaian. Peraturan pemerintah

tentang PERUM tidak menegaskan untuk berapa kali anggota direksi yang pernah menjabat dapat dipilih kembali. Penjelasan yang lebih rinci justru ditetapkan dalam Pasal 45 Ayat (5) Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara yang menegaskan bahwa anggota Direksi diangkat untuk masa jabatan 5 tahun dan dapat dipilih kembali untuk satu kali masa jabatan.

Selain Direksi, pertimbangan Dewan Pengawas juga harus diperhatikan dalam perubahan struktur organisasi karena kedudukannya sebagai organ PERUM. Pasal 37 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara menyatakan bahwa Organ PERUM terdiri dari Menteri, Direksi, dan Dewan Pengawas. PERUM Pegadaian mempunyai tiga orang Dewan Pengawas yang salah satu diantaranya diangkat sebagai ketua. Menurut Pasal 60 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara, Dewan Pengawas bertugas mengawasi Direksi dalam menjalankan kepengurusan PERUM dan memberikan nasihat kepada Direksi. Mereka menjabat untuk masa lima tahun dan dapat dipilih kembali untuk satu kali masa jabatan. Tugas Dewan Pengawas ini dijabarkan dalam Pasal 36 Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 1998 Tentang Perusahaan Umum (PERUM) jo Pasal 38 Peraturan Pemerintah Nomor 103 Tahun 2000 Tentang Perusahaan Umum (PERUM) Pegadaian. Ketentuan ini berbunyi sebagai berikut:

- “Dewan Pengawas dalam melakukan tugasnya berkewajiban:
- a. memberikan pendapat dan saran kepada Menteri dan Menteri Keuangan mengenai rencana kerja dan anggaran perusahaan yang diusulkan Direksi;

- b. mengikuti perkembangan kegiatan PERUM, memberikan pendapat dan saran kepada Menteri dan Menteri Keuangan mengenai setiap masalah yang dianggap penting bagi pengurusan PERUM;
- c. melaporkan dengan segera kepada Menteri dan Menteri Keuangan apabila terjadi gejala menurunnya kinerja PERUM;
- d. melakukan tugas pengawasan lain yang ditetapkan dalam peraturan pendirian PERUM;
- e. memberikan nasihat kepada Direksi dalam melaksanakan pengurusan PERUM.”

Dewan Pengawas juga mempunyai kewenangan tertentu.

Wewenang Dewan Pengawas diatur dalam Pasal 42 Ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 1998 Tentang Perusahaan Umum (PERUM) dan Pasal 39 Peraturan Pemerintah Nomor 103 Tahun 2000 Tentang Perusahaan Umum (PERUM) Pegadaian. Kedua ketentuan ini berbunyi sebagai berikut:

“Dalam pelaksanaan tugas dan kewajibannya Dewan Pengawas PERUM mempunyai wewenang sebagai berikut:

- a. melihat buku-buku, surat-surat serta dokumen-dokumen lainnya, memeriksa kas untuk keperluan verifikasi dan memeriksa kekayaan perusahaan;
- b. memasuki pekarangan, gedung dan kantor yang dipergunakan oleh perusahaan;
- c. meminta penjelasan dari Direksi dan atau pejabat lainnya mengenai segala persoalan yang menyangkut pengelolaan perusahaan;
- d. meminta Direksi dan atau pejabat lainnya dengan sepengetahuan Direksi untuk menghadiri rapat Dewan Pengawas;
- e. menghadiri rapat Direksi dan memberikan pandangan-pandangan terhadap hal-hal yang dibicarakan;
- f. berdasarkan ketentuan peraturan pemerintah ini, memberikan persetujuan atau bantuan kepada Direksi dalam melakukan perbuatan hukum tertentu;
- g. berdasarkan ketentuan peraturan pemerintah ini atau keputusan rapat pembahasan bersama melakukan tindakan pengurusan perusahaan dalam hal Direksi tidak ada; dan
- h. memberhentikan sementara Direksi dengan menyebutkan alasannya.”

Menurut peneliti, Direksi PERUM mempunyai fungsi ganda, yaitu di satu pihak menjalankan kebijaksanaan perusahaan yang dikelolanya, di lain pihak menjalankan kebijaksanaan pemerintah. Direksi merupakan pimpinan kolegal, jadi segala sesuatunya diputuskan secara kolektif dan menjadi tanggung jawab bersama. Direktur utama bertindak sebagai koordinator, sedangkan anggotanya terdiri dari direktur keuangan, direktur operasi dan pengembangan, serta direktur umum. Ketiga direktur ini bertanggung jawab penuh terhadap direktoratnya yang dipimpinnya.

Peneliti berpendapat bahwa upaya yang dilakukan direksi terhadap struktur organisasi PERUM Pegadaian dalam rangka pengembangan usahanya adalah mengubah satuan organisasi di lingkungan direktorat PERUM Pegadaian menjadi lebih ramping dan dinamis. Perampingan ini dilakukan karena struktur organisasi sebelumnya dinilai tidak efisien. Unit-unit kerja operasional yang ada dianggap terlalu lama dalam bertindak atau mengambil keputusan karena banyaknya birokrasi yang harus dilalui. Pembentukan struktur organisasi yang lebih ramping bertujuan supaya seluruh satuan organisasi yang ada bekerja lebih efisien dan efektif daripada sebelumnya. Struktur organisasi yang baru diharapkan mampu menyesuaikan diri dengan perkembangan atau situasi yang terjadi dalam menghadapi persaingan usaha yang semakin ketat. Dengan demikian, perubahan yang dilakukan Direksi terhadap struktur organisasi PERUM Pegadaian merupakan langkah strategis untuk mengamankan eksistensi kegiatan usaha perusahaan.

Menurut Syahda Riawati, ada dua konsep yang digunakan dalam melakukan perubahan terhadap struktur organisasi, yaitu konsep *reengineering* dan reorganisasi. *Reengineering* adalah perombakan total dan atau rekayasa ulang organisasi dan tata kerja secara mendasar dan keseluruhan menyangkut seluruh sendi kehidupan organisasi. Reorganisasi adalah penyesuaian organisasi terhadap perubahan yang terjadi, tidak bersifat menyeluruh dan bukan perombakan total.¹⁵ Berdasarkan pendapat di atas, maka dapat diungkapkan bahwa perubahan yang dilakukan oleh Direksi terhadap struktur organisasi PERUM Pegadaian tidak bersifat menyeluruh (*reengineering*), melainkan hanya menyesuaikan satuan organisasi yang ada dengan perkembangan dan kebutuhan perusahaan (reorganisasi).

Sejak dialihkan dari PERJAN Pegadaian menjadi PERUM Pegadaian, Direktorat keuangan terbagi dalam tiga subdit. Ketiga subdit yang terdapat pada direktorat keuangan adalah subdit akuntansi, subdit perbendaharaan, serta subdit anggaran dan permodalan. Setiap subdit dibagi menjadi beberapa seksi. Subdit akuntansi mempunyai 2 seksi, yaitu seksi pembukuan dan seksi verifikasi. Subdit perbendaharaan dibagi menjadi 3 seksi, yaitu seksi penagihan, seksi gaji, serta seksi kas dan bank. Subdit anggaran permodalan dibagi menjadi 2 seksi, yaitu seksi anggaran serta seksi investasi dan permodalan. Jadi, direktorat keuangan mempunyai 3 subdit dengan 7 seksi.

¹⁵ Syahda Riawati, *Op.cit*, hlm. 10

Berdasarkan struktur organisasi perusahaan yang baru, maka ketiga subdit pada direktorat keuangan dirampingkan menjadi 2 divisi, yaitu divisi akuntansi dan divisi treasury. Divisi akuntansi tetap dibagi dalam 2 bagian, yaitu bagian pembukuan dan bagian verifikasi. Ketiga seksi dalam subdit perbendaharaan disatukan dalam bagian perbendaharaan. Seksi anggaran diubah menjadi bagian anggaran dan investasi, sedangkan permodalan menjadi bagian yang berdiri sendiri karena perannya untuk mencari sumber dana bagi perusahaan di era globalisasi dan perdagangan bebas akan semakin berat. Jadi, pada direktorat keuangan terdapat dua orang jenderal manajer yang memimpin divisi akuntansi dan divisi treasury. Keduanya dibantu oleh lima orang manajer yang memimpin bagian pembukuan, bagian verifikasi, bagian perbendaharaan, bagian anggaran dan investasi, serta bagian permodalan.

Direktorat operasi dan pengembangan pada awalnya mempunyai tiga subdit, yaitu subdit kesekretariatan perusahaan, subdit operasi dan pemasaran serta subdit penelitian dan pengembangan usaha (litbang). Berdasarkan struktur organisasi yang baru, Direksi memindahkan subdit kesekretariatan perusahaan menjadi satuan organisasi yang langsung berada di bawah Direksi dengan nama sekretariat perusahaan karena bukan unit kerja yang bersifat strategis seperti satuan organisasi lainnya. Sekretariat perusahaan terdiri dari bagian hukum, bagian komunikasi perusahaan, dan bagian rumah tangga.

Sesuai dengan kebutuhan dan perkembangan perusahaan untuk mengembangkan usaha atau melakukan diversifikasi di bidang pembiayaan, Direksi melakukan pemisahan yang tegas antara unit kerja yang khusus berorientasi terhadap pengembangan usaha selain gadai dan unit kerja yang hanya menangani perkembangan usaha gadai. Subdit operasi dan pemasaran diubah menjadi divisi usaha inti, yaitu divisi yang khusus menangani penyaluran kredit atas dasar hukum gadai. Subdit litbang yang semula ikut terlibat dalam pengembangan wilayah operasional gadai diubah menjadi divisi usaha lain yang khusus menjalankan jenis usaha di luar bisnis inti perusahaan. Jenis usaha lain yang menjadi tanggung jawabnya meliputi penyaluran uang pinjaman dengan jaminan fidusia, jasa taksiran, jasa titipan, sertifikasi logam mulia dan batu adsi, unit toko emas dan industri perhiasan emas maupun usaha-usaha lain yang menunjang maksud dan tercapainya perusahaan. Kedua jenderal manajer divisi ini membawahi manajer bina usaha, manajer pemasaran usaha, dan manajer pengembangan usaha. Direktorat operasi dan pengembangan usaha memerlukan unit kerja yang tangguh untuk menghadapi persaingan usaha yang semakin ketat di bidang jasa keuangan akibat diberlakukannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Berlakunya peraturan ini telah membuka jalan bagi perusahaan lain untuk bergerak di bidang yang sama dengan PERUM Pegadaian.

Perampingan organisasi juga dilakukan oleh Direksi terhadap satuan organisasi di lingkungan direktorat umum. Sejak awal, direktorat umum dibagi dalam tiga subdit, yaitu subdit kepegawaian, subdit bangunan, dan subdit tata usaha rumah tangga. Subdit kepegawaian dibagi menjadi empat seksi, yaitu seksi pengangkatan dan kepangkatan, seksi mutasi, promosi, dan pemberhentian, seksi kesejahteraan, serta seksi pengembangan manajemen. Subdit bangunan dibagi menjadi tiga seksi, yaitu seksi tehnik bangunan, seksi tata usaha bangunan, serta seksi tata usaha bangunan dan pemeliharaan. Subdit tata usaha rumah tangga dibagi menjadi dua seksi, yaitu seksi rumah tangga dan seksi perlengkapan.

Berdasarkan struktur organisasi yang baru, maka ketiga subdit di lingkungan direktorat umum dirampingkan menjadi dua divisi. Kedua divisi yang dimaksud adalah divisi logistik dan divisi sumber daya manusia. Seksi pengangkatan dan kepangkatan, seksi mutasi, promosi, dan pemberhentian digabung menjadi bagian administrasi sumber daya manusia. Seksi kesejahteraan diubah menjadi bagian kesejahteraan, sedangkan seksi pengembangan manajemen diubah menjadi bagian pengembangan sumber daya manusia yang bertanggung jawab untuk mengembangkan SDM Berbasis Kompetensi (SDM-BK). Ketiga bagian ini termasuk dalam divisi sumber daya manusia. Subdit bangunan dan subdit tata usaha rumah tangga disatukan dalam divisi logistik. Kelima seksinya dipersempit menjadi tiga bagian, yaitu bagian bangunan, bagian perlengkapan, dan bagian administrasi aktiva yang masing-masing

dipimpin oleh seorang manajer. Jadi, Direktorat umum hanya mempunyai dua pimpinan divisi, yaitu jenderal manajer sumber daya manusia dan jenderal manajer logistik.

Selain merampingkan satuan organisasi di lingkungan direktorat, Direksi juga menampung unit-unit baru yang mendukung perkembangan dan kesinambungan usaha PERUM Pegadaian. Unit-unit kerja pelengkap ini termasuk sebagai pendukung utama Pegadaian memasuki era persaingan terbuka. Unit-Unit kerja yang langsung di bawah direksi masing-masing dipimpin oleh seorang kepala, kecuali Anak Perusahaan dan Dana Pensiun Pegadaian. Satuan organisasi yang kelengkapannya diatur dalam peraturan tentang perubahan struktur organisasi dan tata kerja PERUM Pegadaian adalah Sekretariat Perusahaan, Pusat Teknologi Informasi (Pusti) dan Satuan Pengawasan Intern (SPI).

Pusat Teknologi Informasi merupakan unit kerja baru yang dibentuk pada tanggal 25 November 1998 berdasarkan Surat Keputusan Direksi Perusahaan Umum (PERUM) Pegadaian Nomor KP.2/41/10 Tentang Pembentukan Pusat Teknologi Informasi. Pusat Teknologi Informasi bertanggung jawab dalam pengembangan dan penerapan teknologi yang efektif dan efisien guna menunjang pengelolaan data dan pengkajian seluruh kebutuhan informasi di PERUM Pegadaian. Satuan organisasi ini terdiri dari 2 bagian, yaitu administrator sistem dan database serta administrator jaringan dan implementasi aplikasi.

Satuan Pengawasan Intern (SPI) merupakan satuan organisasi yang unik karena satu-satunya unit kerja yang diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan BUMN. Sebagai pengawas intern keuangan dan operasional perusahaan, SPI dipimpin oleh seorang kepala yang bertanggung jawab kepada direktur utama. SPI mempunyai peran penting dalam perusahaan karena direksi wajib memperhatikan dan segera mengambil langkah-langkah yang diperlukan atas segala sesuatu yang dikemukakan dalam setiap laporan yang dibuat oleh SPI. Ketentuan ini bahkan secara tegas diatur dalam Pasal 69 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara jo Pasal 48 Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 1998 Tentang Perusahaan Umum (PERUM) jo Pasal 46 Peraturan Pemerintah Nomor 103 Tahun 2000 Tentang Perusahaan Umum (PERUM) Pegadaian.

Satuan organisasi lain di masa depan yang harus dibentuk oleh setiap BUMN adalah Komite Audit dan Komite lain yang bertanggung jawab kepada Dewan Pengawas atau Komisaris. Ketentuan ini secara tegas diatur dalam Pasal 70 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara. Ketentuan lebih lanjut mengenai Komite Audit dan Komite Lain diatur dengan keputusan Menteri. Dewan Pengawas PERUM Pegadaian sampai dengan saat ini belum membentuk kedua komite yang dimaksud karena Undang-Undang yang mengatur BUMN dikeluarkan setelah terbentuknya struktur organisasi yang baru.

Pengurusan dan pengawasan perusahaan milik negara termasuk PERUM Pegadaian harus dilakukan berdasarkan prinsip-prinsip tata kelola perusahaan yang baik (*good corporate governance*). Penerapan awal dari prinsip di atas didasarkan atas Keputusan Menteri Negara/Kepala Badan Penanaman Modal dan Pembinaan Badan Usaha Milik Negara Nomor 23/M-PM.PBUMN/2000 tanggal 31 Mei 2000 Tentang Pengembangan Praktek *Good Corporate Governance*. Setelah dibentuk Kementerian Negara BUMN, maka penerapan prinsip-prinsip tata kelola perusahaan yang baik ditetapkan dalam Keputusan Menteri Negara Badan Usaha Milik Negara Nomor KEP-117/M-MBU/2002 Tentang Penerapan *Good Corporate Governance* Pada Badan Usaha Milik Negara (BUMN).

Pengertian *corporate governance* dirumuskan dalam Pasal 1 Huruf a Keputusan Menteri Negara Badan Usaha Milik Negara Nomor KEP-117/M-MBU/2002 Tentang Penerapan *Good Corporate Governance* Pada Badan Usaha Milik Negara (BUMN). *Corporate Governance* adalah suatu proses dan struktur yang digunakan oleh organ BUMN untuk meningkatkan keberhasilan usaha dan akuntabilitas perusahaan guna mewujudkan nilai pemegang saham dalam jangka panjang dengan tetap memperhatikan kepentingan *stakeholder* berlandaskan peraturan perundangan dan nilai-nilai etika. BUMN wajib menerapkan *good corporate governance* secara konsisten dan atau menjadikannya sebagai landasan operasionalnya. Kewajiban untuk menerapkan prinsip-prinsip

tata kelola perusahaan yang baik (*good corporate governance*) telah diatur dalam Pasal 2 Ayat (1) Keputusan Menteri Negara Badan Usaha Milik Negara Nomor KEP-117/M-MBU/2002 Tentang Penerapan *Good Corporate Governance* Pada Badan Usaha Milik Negara (BUMN) ini meliputi:

- a. transparansi (*transparency*), yaitu keterbukaan dalam melaksanakan proses pengambilan keputusan dan keterbukaan dalam mengemukakan informasi materiil dan relevan mengenai perusahaan;
- b. kemandirian (*independency*), yaitu suatu keadaan di mana perusahaan dikelola secara profesional tanpa benturan kepentingan dan pengaruh/tekanan dari pihak manapun yang tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan prinsip-prinsip korporasi yang sehat;
- c. akuntabilitas (*accountability*), yaitu kejelasan fungsi pelaksanaan dan pertanggungjawaban Organ sehingga pengelolaan perusahaan terlaksana secara efektif;
- d. pertanggungjawaban (*responsibility*), yaitu kesesuaian di dalam pengelolaan perusahaan terhadap peraturan perundang-undangan yang berlaku dan prinsip-prinsip korporasi yang sehat;
- e. kewajaran (*fairness*), yaitu keadilan dan kesetaraan di dalam memenuhi hak-hak *stakeholder* yang timbul berdasarkan perjanjian dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Prinsip-prinsip tata kelola perusahaan yang baik (*good corporate governance*) juga diletakkan menjadi dasar penataan kembali BUMN di masa yang akan datang melalui Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara. Penggunaan prinsip-prinsip di atas sebagai landasan Direksi, Dewan Pengawas, dan Komisaris dalam melaksanakan tugasnya juga ditegaskan dalam Pasal 5 Ayat (3) serta Pasal 6 Ayat (3) Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara.

Undang-Undang ini dirancang untuk menciptakan sistem pengelolaan dan pengawasan berlandaskan pada prinsip efisiensi dan produktivitas guna meningkatkan kinerja dan nilai BUMN serta menghindari tindakan pengeksploitasian di luar prinsip di atas. Peraturan perundang-undangan ini juga dirancang untuk menata dan mempertegas peran lembaga dan posisi wakil pemerintah sebagai pemegang saham atau pemilik modal BUMN serta mempertegas dan memperjelas hubungan BUMN selaku operator usaha dengan lembaga pemerintah sebagai regulator. Undang-Undang ini juga mengatur pula ketentuan mengenai restrukturisasi dan privatisasi sebagai alat dan cara pembenahan BUMN untuk mencapai cita-citanya serta hal-hal penting lainnya yang mendukung dan dapat menjadi landasan bagi upaya-upaya penyehatan BUMN. Khusus privatisasi hanya dapat dilakukan pada BUMN yang berbentuk PERSERO. Pada BUMN yang berbentuk PERUM dapat dilakukan penataan kembali bentuk usahanya menjadi PERSERO untuk

meningkatkan efisiensi dan produktivitasnya setelah dilakukan penyehatan operasional dan keuangannya.

Sesuai dengan tata kerja organisasi yang ditetapkan oleh Direksi, maka dalam setiap tugasnya pimpinan satuan organisasi di lingkungan PERUM Pegadaian wajib menerapkan prinsip transparansi, akuntabilitas, tanggung jawab dan keadilan (*fairness*) baik di lingkungan intern maupun ekstern perusahaan. Pada badan usaha yang berbentuk PERSERO, maka penerapan prinsip-prinsip tata kelola perusahaan yang baik (*good corporate governance*) di antaranya bertujuan untuk mensukseskan program privatisasi seperti yang diatur dalam Pasal 4 Keputusan Menteri Negara Badan Usaha Milik Negara Nomor KEP-117/M-MBU/2002 Tentang Penerapan *Good Corporate Governance* Pada Badan Usaha Milik Negara (BUMN). Dengan demikian, penerapan prinsip-prinsip tata kelola perusahaan yang baik (*good corporate governance*) pada PERUM Pegadaian menurut analisis peneliti antara lain mempunyai tujuan antara lain sebagai berikut:

- a. memaksimalkan nilai perusahaan dengan cara meningkatkan prinsip keterbukaan, akuntabilitas, dapat dipercaya, bertanggung jawab, dan adil agar perusahaan memiliki daya saing yang kuat, baik secara nasional maupun internasional;
- b. mendorong pengelolaan perusahaan secara profesional, transparan dan efisien, serta memberdayakan fungsi dan meningkatkan kemandirian Organ,

- c. mendorong agar organ dalam membuat keputusan dan menjalankan tindakan dilandasi nilai moral yang tinggi dan kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan yang berlaku, serta kesadaran akan adanya tanggung jawab sosial perusahaan terhadap *stakeholders* maupun kelestarian lingkungan di sekitar Perusahaan;
- d. meningkatkan kontribusi perusahaan dalam perekonomian nasional;
- e. meningkatkan iklim investasi nasional;
- f. mensukseskan program pengalihan bentuk usaha Perusahaan menjadi **PERSERO**.

Perusahaan memerlukan organisasi dan tata kerja yang dinamis, berdaya guna, dan berhasil guna dalam rangka menghadapi persaingan usaha yang semakin ketat serta tuntutan perubahan eksternal dan internal Perusahaan. Berdasarkan hasil penelitian yang diuraikan di atas, dapat diungkapkan bahwa berbagai perubahan internal perusahaan yang menyebabkan Direksi melakukan penyesuaian terhadap struktur organisasi yang lama adalah sebagai berikut:

- a. jangkauan operasional Perusahaan yang semakin luas yang ditandai dengan semakin bertambahnya jumlah cabang Pegadaian yang saat ini sudah mencapai hampir 200% dibandingkan dengan pada saat awal status PERUM Pegadaian, semakin meningkatnya jumlah uang pinjaman yang diberikan atau omzet Perusahaan, bertambahnya asset yang dimiliki oleh Perusahaan, serta meningkatnya profit atau keuntungan yang diperoleh Perusahaan dari tahun ke tahun yang

semuanya membawa konsekuensi pada sistem pengelolaan, sistem komando, dan sistem pertanggungjawaban;

- b. pengembangan usaha lain atau diversifikasi usaha di bidang jasa keuangan yang diharapkan dapat meningkatkan pendapatan Perusahaan dan menopang kegiatan pokok Pegadaian dalam menyalurkan uang pinjaman atas dasar hukum gadai mengingat beberapa usaha lain yang sudah dilakukan Perusahaan seperti penjualan perhiasan dan koin emas ONH melalui unit toko emas atau Galeri 24, serta persewaan gedung belum sepenuhnya diakomodir dalam struktur organisasi yang lama;
- c. kurang lancarnya komunikasi yang terjalin antara pegawai dengan manajemen atau antara bawahan dengan atasan yang tidak langsung segera mendapat perhatian dari manajemen sehingga mereka yang tidak puas mencoba mencari atau memenuhi kebutuhannya dengan beralih pada perusahaan pesaing.

Selain perubahan internal perusahaan, ada juga perubahan eksternal yang mempengaruhi lingkungan usaha PERUM Pegadaian. Perubahan eksternal yang dimaksud adalah sebagai berikut:

- a. pesatnya perkembangan teknologi yang tidak cepat diakomodir oleh struktur organisasi yang lama sehingga Perusahaan mengalami keterlambatan dalam mengaplikasikan berbagai sistem teknologi khususnya dalam pembangunan sistem informasi terpadu yang

berfungsi menunjang pengelolaan data dan pengkajian seluruh kebutuhan informasi yang dibutuhkan PERUM Pegadaian;

- b. semakin ketatnya persaingan usaha di bidang jasa keuangan di era globalisasi dan perdagangan bebas yang menuntut setiap pelaku usaha untuk menerapkan prinsip keterbukaan (*transparancy*), keadilan (*fairness*), dan objektivitas dalam menjalankan usaha yang disertai pencabutan proteksi pemerintah kepada Perusahaan dengan pemberlakuan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat sehingga membuka peluang bagi perusahaan lain untuk bergerak pada industri atau kegiatan usaha yang sama;
- c. banyaknya sarana dan prasarana yang memberikan kemudahan dan kenyamanan pada masyarakat atau konsumen untuk mendapatkan berbagai informasi yang dibutuhkan sehingga sebelum menggunakan jasa keuangan yang ada mereka sudah mengetahui dan membandingkan keunggulan pelayanan dan produk yang ditawarkan masing-masing perusahaan.

Era global ditandai dengan semakin transparannya dunia, batas-batas negara yang secara historis ada menjadi semacam batas-batas yang artifisial. Kedaulatan negara menurut konsepsi lama menjadi kurang berarti karena terjadinya berbagai faktor yang bersifat lintas batas. Menurut Arief Hidayat yang mengutip pendapat dari Kenichi Ohmae,

munculnya peradaban yang bersifat lintas batas disebabkan empat I. Keempat I yang dimaksud adalah sebagai berikut:¹⁶

- a. investasi global yang ditandai dengan adanya mekanisme transfer modal atau investasi yang melewati batas-batas negara, di mana pemerintah suatu negara tidak dapat melakukan kontrol terhadap arus transfer tersebut;
- b. industri yang berorientasi global, di mana strategi perusahaan multinasional tidak lagi dikondisikan oleh alasan yang bersifat kenegaraan, tetapi lebih ditekankan pada alasan keuntungan semata dengan diarahkan memenuhi kebutuhan dan permintaan pasar global;
- c. informasi yang mengglobal yang merupakan akibat langsung dari kemajuan di bidang teknologi komunikasi yang berdampak pada berkurangnya atau mandulnya monopoli kontrol pemerintah terhadap arus informasi yang diterima oleh warga negaranya;
- d. individual konsumen atau konsumen bersifat individual yang berorientasi global. Hal ini dapat dilakukan karena setiap manusia dapat berakses secara langsung ke jaringan informasi global untuk mendapatkan informasi atas gaya hidup di seluruh dunia. Konsumen individual yang bersifat global mempunyai kecenderungan untuk melupakan prinsip nasionalisme di bidang ekonomi karena mereka menginginkan produk-produk yang terbaik dengan harga yang murah dan tidak mempersoalkan dari negara mana produk itu berasal.

¹⁶ Arief Hidayat, *Prospek dan Tantangan Sistem Hukum Indonesia Pada Era Global*, (Semarang: Majalah Masalah-Masalah Hukum, Edisi Januari-Maret 1999), hlm. 1

Menurut Tanaguchi pola perilaku masyarakat di era globalisasi dan perdagangan bebas cenderung mengalami perubahan dengan ditandai semakin meningkatnya kebutuhan hidup masyarakat. Berbagai perubahan yang terjadi sebagai akibat dari globalisasi tidak mungkin dapat dihindari, oleh karena itu perlu untuk segera disikapi dan disiasati. Kesemuanya ini dikembalikan kepada kemampuan daya saing produk yang dihasilkan, kualitas sumber daya manusia, kemampuan adaptasi, dan kebijakan pemerintah dalam memenuhi tuntutan global, namun tidak merugikan kepentingan nasional. Pendapat yang dikutip oleh Carunia Mulia Firdausi ini juga menyatakan bahwa jika berbagai faktor di atas dimiliki oleh negara, maka globalisasi dapat memberikan keuntungan bagi perekonomian itu sendiri, walaupun mengakibatkan perubahan terhadap perekonomian suatu negara. Sebaliknya, jika tidak memiliki faktor-faktor di atas, maka perekonomian suatu negara akan dilindas globalisasi.¹⁷ Semua pelaku usaha baik swasta maupun pemerintah termasuk PERUM tidak dapat lepas dari kondisi yang dimaksud karena kecenderungan, proses, dan kenyataan yang diuraikan di atas bukanlah sesuatu yang tidak mungkin terjadi. Direksi PERUM Pegadaian bahkan telah mengambil langkah strategis untuk mengamankan eksistensi kegiatan usahanya dengan mengubah struktur organisasi perusahaan. Perubahan yang dilakukan oleh direksi merupakan langkah awal untuk meningkatkan kinerja perusahaan untuk menghadapi persaingan usaha yang semakin

¹⁷ Carunia Mulia Firdausi, *Indonesia Menapak Abad 21*, Kajian Ekonomi Politik, (Jakarta: Millenium Publisher, 2000), hlm. 4

tajam di bidang jasa keuangan. Selain melakukan perampingan, direksi juga memisahkan secara tegas unit kerja yang khusus menjalankan usaha gadai yang diberi nama divisi usaha inti dan membentuk unit kerja yang berorientasi menjalankan dan mengembangkan usaha lain yang diberi nama divisi usaha lain.

Secara yuridis, kegiatan usaha dan pengembangan usaha perusahaan telah ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 103 Tahun 2000 Tentang Perusahaan Umum (PERUM) Pegadaian. Peraturan ini dikeluarkan karena pemberlakuan Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 1998 Tentang Perusahaan Umum (PERUM). Peraturan yang menjadi dasar pembentukan PERUM telah menegaskan pemberian otonomi yang lebih luas kepada manajemen untuk melakukan pengurusan perusahaan. Pihak yang melakukan pengurusan perusahaan diberikan kewenangan mengambil langkah penting untuk meningkatkan daya saing dan pengembangan usahanya dalam rangka menghadapi persaingan yang semakin tajam di era globalisasi dan perdagangan dunia.

Maksud dan tujuan penyelenggaraan usaha PERUM diatur dalam Pasal 2 Ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 1998 Tentang Perusahaan Umum (PERUM). Berdasarkan ketentuan ini, PERUM mempunyai sifat usaha untuk kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan atau jasa yang bermutu tinggi sekaligus memupuk keuntungan berdasarkan prinsip pengelolaan perusahaan. PERUM harus tetap mendapat laba supaya dapat hidup berkelanjutan. Berdasarkan sifat usaha

PERUM, maka maksud dan tujuan PERUM Pegadaian yang diatur dalam Pasal 7 Peraturan Pemerintah Nomor 103 Tahun 2000 Tentang Perusahaan Umum (PERUM) Pegadaian ditetapkan sebagai berikut:

“Maksud dan tujuan Perusahaan adalah:

- a. turut meningkatkan kesejahteraan masyarakat terutama golongan menengah ke bawah melalui penyediaan dana atas dasar hukum gadai dan jasa di bidang keuangan lainnya berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- b. menghindarkan masyarakat dari gadai gelap, praktek riba dan pinjaman tidak wajar lainnya.”

Maksud dan tujuan PERUM Pegadaian di atas dapat dicapai dengan melakukan kegiatan usaha yang telah diatur dalam Pasal 8 Peraturan Pemerintah Nomor 103 Tahun 2000 Tentang Perusahaan Umum (PERUM) Pegadaian. Kegiatan usaha perusahaan yang ditetapkan dalam ketentuan ini adalah sebagai berikut:

“Untuk mencapai maksud dan tujuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 Perusahaan menyelenggarakan usaha:

- a. penyafuran uang pinjaman atas dasar hukum gadai;
- b. penyafuran uang pinjaman berdasarkan jaminan fidusia, pelayanan jasa titipan, pelayanan jasa sertifikasi logam mulia dan batu adi, unit toko emas, dan industri perhiasan emas serta usaha-usaha lainnya yang dapat menunjang tercapainya maksud dan tujuan perusahaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7, dengan persetujuan Menteri Keuangan.”

Pengembangan usaha selain gadai merupakan tindakan antisipasi perusahaan karena pemberlakuan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Menurut Pasal 1 Butir 1 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat yang dimaksud dengan monopoli adalah suatu penguasaan atas produksi dan

atau pemasaran barang dan atau atas penggunaan jasa tertentu oleh satu pelaku usaha atau satu kelompok pelaku usaha.

Sebagian dari rumusan di atas bahkan kembali ditegaskan dalam Pasal 1 Butir 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat yang berbunyi sebagai berikut:

“Praktek monopoli adalah pemusatan kekuatan ekonomi oleh satu atau lebih pelaku usaha yang mengakibatkan dikuasainya produksi dan atau pemasaran barang dan atau jasa tertentu sehingga menimbulkan persaingan usaha tidak sehat dan dapat merugikan kepentingan umum.”

Berdasarkan pengertian di atas, Asril Sitompul menyimpulkan bahwa unsur-unsur yang terkandung dalam praktek monopoli adalah sebagai berikut:¹⁸

- a. terjadinya pemusatan kekuatan ekonomi pada satu atau lebih pelaku usaha;
- b. adanya penguasaan atas produksi atau pemasaran barang atau jasa tertentu;
- c. terjadinya persaingan usaha tidak sehat; dan
- d. adanya tindakan yang merugikan kepentingan umum

Menurut Sunaryati Hartono, kehadiran peraturan yang melarang praktek monopoli harus didukung oleh unsur lain yang menjadi bagian integral dari suatu sistem hukum. Salah satu unsur yang mendukung penegakan hukum dan etika bisnis yang wajar dan bersih adalah peraturan

¹⁸ Asril Sitompul, *Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1999), hlm. 25

mengenai hukum perusahaan.¹⁹ Keseluruhan aturan hukum yang mengatur tentang bentuk dan jenis usaha disebut dengan hukum perusahaan.²⁰ Hukum perusahaan yang mengatur tentang pengalihan bentuk usaha Pegadaian dari PERJAN menjadi PERUM adalah peraturan yang menurut peneliti tidak mendukung langkah di atas. Pendapat ini didasarkan atas Pasal 3 Ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1990 Tentang Pengalihan Bentuk Perusahaan Jawatan (PERJAN) Pegadaian Menjadi Perusahaan Umum (PERUM) Pegadaian yang menyatakan bahwa PERUM Pegadaian adalah badan usaha tunggal yang mempunyai tugas dan wewenang untuk menyalurkan uang pinjaman atas dasar hukum gadai.

Pendapat peneliti sesuai dengan pendapat Rudhi Prasetya yang menyatakan bahwa tunggal dalam pengertian di atas adalah monopoli. Maksud dari badan usaha tunggal di atas dapat dikatakan bahwa kegiatan pegadaian merupakan monopoli negara yang tidak boleh dilakukan oleh orang atau badan usaha lain. Dengan demikian, pengertian badan usaha tunggal bukan berarti badan usaha lain tidak boleh memberikan kredit dengan jaminan gadai, melainkan tidak boleh ada pegadaian lain selain PERUM Pegadaian.²¹

¹⁹ Sunaryati Hartono, *Pembangunan Hukum Ekonomi Indonesia Dalam Rangka Mewujudkan Perilaku Bisnis Dan Persaingan Usaha Yang Sehat*, Himpunan Makalah, Rangkuman Diskusi dan Kesimpulan Seminar Membenahi Perilaku Bisnis Melalui Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1999), hlm. 5

²⁰ Abdulkadir Muhammad, *Hukum Perusahaan Indonesia*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1999), hlm. 1

²¹ Rudhi Prasetya, *Peranan, Kedudukan, Dan Masa Depan Perusahaan Umum Pegadaian*, (Malang: Makalah Seminar Kendala-Kendala Pengembangan PERUM Pegadaian Dalam Menunjang Pembangunan Nasional, 1994), hlm. 11

Perkembangan ekonomi yang semakin cepat, membuat para pelaku usaha menuntut supaya persaingan usaha juga dilakukan secara sehat. Kata “tunggal” dalam peraturan PERUM Pegadaian yang baru juga tidak dicantumkan kembali mengingat telah diberlakukannya larangan paraktek monopoli. Pasal 3 Ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 103 Tahun 2000 Tentang Perusahaan Umum (PERUM) Pegadaian dengan tegas menyatakan bahwa Perusahaan merupakan Badan Usaha Milik Negara yang mempunyai tugas dan wewenang untuk menyelenggarakan kegiatan usaha menyalurkan uang pinjaman atas dasar hukum gadai. Ketentuan ini jelas membawa konsekuensi tersendiri bagi perusahaan untuk tidak mengandalkan diri pada kekuatan monopoli. Sebagai tindak lanjutnya, direksi telah melakukan perubahan terhadap struktur organisasi sesuai dengan perkembangan dan kebutuhan perusahaan.

Perubahan struktur organisasi adalah bagian dari restrukturisasi. Menurut Djokomoelyono Santoso, restrukturisasi diartikan sebagai upaya penyehatan BUMN yang meliputi penataan struktur organisasi, perubahan orientasi kepada *core competencies*, dan peningkatan skala pendapatan perusahaan.²² Perubahan struktur organisasi perusahaan secara yuridis merupakan salah satu bentuk dari restrukturisasi. Pasal 1 Angka 11 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara menyatakan bahwa restrukturisasi adalah upaya yang dilakukan dalam rangka penyehatan BUMN yang merupakan satu langkah strategis

²² Djokomoelyono Santoso, *Reinversi BUMN*, (Jakarta: Elex Media Komputindo), 2004, hlm. 22

untuk memperbaiki kinerja dan meningkatkan nilai perusahaan. Restrukturisasi terhadap struktur organisasi PERUM Pegadaian tidak menyangkut sendi-sendi kehidupan organisasi atau bersifat total, melainkan hanya bersifat reorganisasi atau menyesuaikannya dengan perubahan yang terjadi.

Perubahan struktural merupakan alat yang dulu paling banyak digunakan oleh para penganut teori organisasi dan manajemen klasik. Pada umumnya langkah perubahan dilakukan secara deduktif dengan analisa tugas dan tujuan untuk kemudian dirumuskan struktur organisasi dan manajemen yang dianggap tepat untuk melaksanakannya. Semuanya itu dimaksudkan untuk tercapainya efisiensi yang paling optimal.²³ Demikian pula maksud dan tujuan dibentuknya organisasi dan tata kerja yang baru adalah menjadikan perusahaan sebagai suatu organisasi badan usaha yang dinamis, mapu meningkatkan kinerja perusahaan secara terus menerus agar lebih berdaya guna dan berhasil guna, terutama dalam menghadapi persaingan usaha yang semakin meningkat.

Langkah strategis ini diindikasikan sebagai persiapan untuk menata kembali bentuk usaha perusahaan mengingat konsekuensi dari perdagangan bebas dan peraturan anti monopoli telah membuka peluang bagi perusahaan lain untuk bergerak di bidang yang sama dengan PERUM Pegadaian. Pengembangan usaha ke depan PERUM Pegadaian akan mengalami keterbatasan karena badan usaha yang berbentuk PERUM

²³ Adam I Indrawijaya, *Perubahan dan Pengembangan Organisasi*, (Bandung: Sinar Baru), 1989, hlm. 65

lebih dititikberatkan pada kemanfaatan umum daripada sekedar mengejar keuntungan seperti PERSERO.

Pengalihan bentuk badan usaha yang bukan PERSERO menjadi PERSERO harus memenuhi persyaratan yang diatur dalam Pasal 36 Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 1998 Tentang Perusahaan Perseroan (PERSERO) sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2001 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 1998 Tentang Perusahaan Perseroan (PERSERO). Berdasarkan ketentuan ini, badan usaha yang akan dialihkan menjadi PERSERO harus memenuhi persyaratan sebagai berikut:

- a. telah melakukan penyehatan baik di bidang keuangan maupun operasional sehingga mampu untuk berkembang secara mandiri;
- b. telah menyusun neraca penutup dan neraca likuidasi yang diaudit oleh Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan atau akuntan publik yang ditunjuk oleh Menteri Keuangan;
- c. telah menyusun neraca pembukuan untuk disahkan oleh Menteri Keuangan.

Langkah awal menuju pemerseroan Pegadaian yang dilakukan Direksi dengan mengubah struktur organisasi perusahaan pada dasarnya mempunyai tujuan untuk:

- a. meningkatkan kinerja dan nilai perusahaan;
- b. memberikan manfaat berupa dividen dan pajak kepada negara;

- c. menghasilkan produk dan layanan dengan harga yang kompetitif kepada konsumen.

Berdasarkan analisis yang diuraikan di atas, maka dapat disimpulkan bahwa upaya yang dilakukan oleh Direksi terhadap struktur organisasi perusahaan dalam rangka pengembangan usahanya adalah mengubah satuan organisasi di lingkungan direktorat menjadi lebih ramping dan dinamis serta menetapkan prinsip-prinsip tata kelola perusahaan yang baik (*good corporate governance*) menjadi landasan operasionalnya. Restrukturisasi ini merupakan langkah awal persiapan pengalihan bentuk badan usaha Pegadaian menjadi Persero mengingat terbukanya peluang bagi perusahaan lain bergerak di bidang yang sama dengan badan hukum Perseroan Terbatas. Pegadaian dalam bentuk PERUM semakin merasakan keterbatasan pengembangan usaha ke depan karena sifat usaha PERUM lebih dititikberatkan kepada kemanfaatan umum daripada mengejar keuntungan. Walaupun perubahan yang dilakukan tidak bersifat total, namun penataan kembali satuan organisasi yang bersifat strategis seperti yang dilakukan pada Direktorat Keuangan dan Direktorat Operasi dan Pengembangan mengindikasikan bahwa Pegadaian sedang mengupayakan penyehatan keuangan dan operasionalnya sehingga mampu berkembang secara mandiri. Penyehatan perusahaan di bidang keuangan maupun operasional merupakan salah satu bentuk persyaratan dari suatu badan usaha yang hendak dialihkan bentuk badan usahanya menjadi PERSERO.

2. Kegiatan Pembiayaan yang Mempunyai Prospek Sebagai Usaha Perusahaan Umum (PERUM) Pegadaian di Era Globalisasi

Berdasarkan hasil penelitian yang diuraikan di atas, maka analisis yang dilakukan oleh peneliti dibagi menjadi tiga sub berikut ini yang kesemuanya menjawab permasalahan mengenai kegiatan pembiayaan yang mempunyai prospek sebagai usaha PERUM Pegadaian.

2.1 Prospek Pemberian Kredit dengan Jaminan Fidusia Pada PERUM Pegadaian

Penyaluran uang pinjaman atau pemberian kredit dengan jaminan fidusia merupakan salah satu pengembangan kegiatan usaha PERUM Pegadaian di bidang pembiayaan selain usaha gadai yang sudah lama dilakukan. Dasar hukum penyelenggaraan pemberian kredit dengan jaminan fidusia pada PERUM Pegadaian telah ditetapkan dalam Pasal 8 Huruf b Peraturan Pemerintah Nomor 103 Tahun 2000 Tentang Perusahaan Umum (PERUM) Pegadaian.

Pada hakekatnya, pelaksanaan pemberian kredit dengan jaminan fidusia yang dilakukan oleh PERUM Pegadaian disesuaikan dengan ketentuan-ketentuan yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 42 Tahun 1999 Tentang Jaminan Fidusia. Berdasarkan peraturan ini, jaminan fidusia harus didaftarkan pada Kantor Pendaftaran Fidusia untuk memberikan kepastian hukum kepada para pihak yang berkepentingan. Pendaftaran jaminan fidusia memberikan

hak yang didahulukan (*preferen*) kepada penerima fidusia untuk mengambil pelunasan piutangnya daripada kreditor lainnya.

Pelaksanaan pemberian kredit dengan jaminan fidusia oleh PERUM Pegadaian diarahkan sebagai bentuk penyediaan dana untuk modal kerja bagi yang mengajukan kredit. Hubungan Hukum yang terjadi antara PERUM Pegadaian dengan Nasabah adalah pinjam meminjam uang seperti yang diatur dalam Pasal 1754 KUH Perdata yang berbunyi sebagai berikut:

“Pinjam meminjam ialah persetujuan dengan mana pihak yang satu memberikan kepada pihak yang lain suatu jumlah tertentu barang-barang yang menghabis karena pemakaian dengan syarat bahwa pihak belakangan ini akan mengembalikan sejumlah yang sama dari macam dan keadaan yang sama pula.”

Perjanjian pinjam meminjam dengan jaminan fidusia antara PERUM Pegadaian dengan nasabahnya dibuat dalam suatu perjanjian di bawah tangan yang dibuat rangkap dua masing-masing bermeterai cukup. Jika kredit yang diberikan di atas Rp 10 juta, maka perjanjian di bawah tangan ini akan dilegalisir ke notaris untuk kemudian dibuatkan akta jaminan fidusia. Jika kredit yang diberikan di bawah Rp 10 juta, maka perjanjian cukup dilakukan di bawah tangan. Perjanjian kredit dapat dikatakan sah jika memenuhi empat syarat yang diatur dalam Pasal 1320 KUH Perdata sebagai berikut:

“Untuk sahnya suatu perjanjian diperlukan empat syarat:

1. sepakat mereka yang mengikatkan diriya;
2. kecakapan untuk membuat suatu perikatan;
3. suatu hal tertentu;
4. suatu sebab yang halal.”

Keempat syarat di atas menurut Subekti digolongkan ke dalam dua bagian. Bagian pertama tentang subjek perjanjian, yaitu orang yang membuat perjanjian harus cakap atau mampu melakukan perbuatan hukum tertentu dan kesepakatannya dicapai atas dasar kebebasan menentukan kehendak, tidak ada paksaan, kekhilafan atau penipuan. Bagian kedua tentang objek perjanjian, yaitu apa yang dijanjikan jelas dan tidak bertentangan dengan undang-undang, ketertiban umum atau kesusilaan.²⁴ Menurut Purwahid Patrik, jika syarat subyektif tidak dipenuhi maka dapat dibatalkan (*vernietigbaar*) dan apabila syarat obyektif tidak dipenuhi maka batal demi hukum.²⁵

Perjanjian kredit yang dilakukan di bawah tangan juga mengandung asas-asas hukum perikatan. Menurut Sudikno Mertokusumo, hukum perikatan kita paling tidak dikuasai oleh beberapa asas yang diantaranya adalah:²⁶

- a. asas konsensualisme, yaitu adanya persesuaian kehendak yang berhubungan dengan lahirnya perjanjian;
- b. asas kekuatan mengikatnya suatu perjanjian berhubungan dengan akibat dari suatu perjanjian;
- c. asas kebebasan berkontrak yang berhubungan dengan isi perjanjian;
- d. asas itikad baik yang berhubungan dengan pelaksanaan perjanjian.

²⁴ R. Subekti, *Aneka Perjanjian*, (Bandung: Alumni, 1985), hlm. 17

²⁵ Purwahid Patrik, *Hukum Perdata I (Perikatan yang Lahir dari Perjanjian)*, (Semarang: Fakultas Hukum UNDIP, 1994), hlm. 69

²⁶ Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum*, (Yogyakarta: Liberty, 1988), hlm. 99

Asas konsensualisme yang terdapat dalam Pasal 1320 Ayat (1) KUH Perdata mengandung arti bahwa perjanjian yang dibuat pada umumnya bukan secara formil tetapi konsensual. Dengan kata lain perjanjian itu selesai karena persesuaian kehendak atau konsensus semata-mata. Asas kekuatan mengikat yang dapat diketahui dalam Pasal 1338 Ayat (1) KUH Perdata mempunyai arti bahwa suatu perjanjian yang dibuat secara sah akan mengikat dan berlaku sebagai undang-undang bagi yang membuatnya. Dengan demikian, surat perjanjian kredit dengan jaminan fidusia yang telah ditandatangani di atas berlaku sebagai undang-undang bagi kedua belah pihak.

Arti asas kebebasan berkontrak adalah orang bebas membuat atau tidak membuat perjanjian, bebas menentukan isi, berlakunya dan syarat-syarat perjanjian, dengan bentuk tertentu atau tidak dan bebas memilih undang-undang mana yang akan dipakai. Asas ini merupakan salah satu asas yang paling penting dalam hukum perjanjian seperti yang dinyatakan Asser-Rutten. Asas kebebasan berkontrak tidak ditulis dengan kata-kata yang banyak di dalam undang-undang, tetapi seluruh hukum perdata kita didasarkan padanya.²⁷ Asas itikad baik di sini dimaksudkan agar setiap perjanjian yang telah dibuat dan disepakati bersama oleh para pihak harus dilaksanakan dengan itikad baik seperti yang terkandung di dalam Pasal 1338 Ayat (3) KUH Perdata. Dengan

²⁷ Dikutip dalam Purwahid Patrik, *Asas Itikad Baik dan Kepatutan dalam Perjanjian*, (Semarang: Fakultas Hukum UNDIP, 1982), hlm. 4

dimasukkannya itikad baik dalam pelaksanaan perjanjian berarti kita harus menafsirkan perjanjian itu berdasarkan keadilan dan kepatutan.

Perjanjian Kredit dengan jaminan fidusia yang menyetujui penyediaan dana untuk modal usaha lebih dari Rp 10 juta harus dilegalisasi oleh notaris dan dibuatkan akta jaminan fidusia yang isinya sesuai dengan yang ditetapkan dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 42 Tahun 1999 Tentang Jaminan Fidusia. Akta ini merupakan salah satu syarat yang harus dilampirkan dalam pendaftaran fidusia. Apabila pembebanan jaminan fidusia tidak dilakukan dengan akta jaminan fidusia, maka perjanjian jaminan fidusia yang dimaksud bukan merupakan hak agunan atas kebendaan sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang. Ketentuan Pasal 37 Ayat (3) Undang-Undang Nomor 42 Tahun 1999 Tentang Jaminan Fidusia ini mengandung maksud bahwa perjanjian kredit dengan jaminan fidusia antara PERUM Pegadaian dengan nasabah yang tidak dilakukan dengan akta jaminan fidusia menyebabkan barang bergerak milik nasabah yang diagunkan tidak dapat disebut sebagai jaminan fidusia berdasarkan Undang-Undang Nomor 42 Tahun 1999 Tentang Jaminan Fidusia, melainkan bentuk penyerahan jaminan secara kepercayaan (fidusia) menurut yurisprudensi. Debitor hanya menyerahkan hak milik atas benda tersebut kepada kreditor, sedangkan bendanya tetap dikuasai oleh debitor. Bentuk penyerahan semacam ini disebut dengan *constitutum possessorium*.

Berdasarkan hasil penelitian dan uraian yang telah dikemukakan, maka peneliti dapat menyimpulkan bahwa pemberian kredit dengan jaminan fidusia yang sedang dikembangkan PERUM Pegadaian mempunyai prospek yang sangat sangat baik. Upaya-upaya yang harus dilakukan oleh pihak manajemen di masa yang akan datang adalah mempercepat proses pelayanan pemberian kredit kepada nasabah yang membutuhkan, menambah jenis barang yang dijaminakan, memperluas jangkauan pelayanan usaha, menaikkan plafon uang pinjaman, serta memberikan bunga pinjaman atau sewa modal yang rendah kepada nasabah.

2.2 Prospek Pembiayaan Konsumen (*Consumer Finance*) Sebagai Usaha PERUM Pegadaian di Era Globalisasi

Berdasarkan hasil penelitian terhadap data sekunder dan data primer yang telah diuraikan sebelumnya, maka analisis mengenai prospek pembiayaan konsumen sebagai usaha PERUM Pegadaian di era globalisasi akan dibagi dalam dua sub bab berikut ini.

2.2.1 Hubungan Hukum Para Pihak dalam Perjanjian Pembiayaan Konsumen (*Consumer Finance*)

Sebelum membahas hubungan hukum para pihak yang terdapat dalam perjanjian pembiayaan konsumen, maka alangkah baiknya jika kita mengetahui terlebih dahulu apa yang

dimaksud dengan pembiayaan konsumen. Sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam Pasal 1 Huruf g Keputusan Menteri Keuangan Nomor 448/KMK.017/2000 Tentang Perusahaan Pembiayaan sebagaimana diubah dengan Keputusan Menteri Keuangan Nomor 172/KMK.06/2002, kegiatan pembiayaan konsumen didefinisikan sebagai berikut:

“Pembiayaan konsumen (*consumer finance*) adalah kegiatan pembiayaan untuk pengadaan barang berdasarkan kebutuhan konsumen dengan sistem pembayaran angsuran atau berkala oleh konsumen.”

Pengertian di atas ditegaskan kembali dalam Pasal 8 Keputusan Menteri Keuangan Nomor 1251/KMK.013/1988 Tentang Ketentuan dan Tata Cara Pelaksanaan Lembaga Pembiayaan dan Pasal 5 Keputusan Menteri Keuangan Nomor 448/KMK.017/2000 Tentang Perusahaan Pembiayaan sebagaimana diubah dengan Keputusan Menteri Keuangan Nomor 172/KMK.06/2002 yang berbunyi sebagai berikut:

“Kegiatan pembiayaan konsumen dilakukan dalam bentuk penyediaan dana bagi konsumen untuk pembelian barang yang pembayarannya dilakukan secara angsuran atau berkala oleh konsumen.”

Berdasarkan definisi di atas, ada beberapa hal yang menjadi dasar dari kegiatan pembiayaan konsumen, yaitu:

- a. pembiayaan konsumen merupakan salah satu alternatif pembiayaan yang dapat diberikan kepada konsumen;

- b. objek pembiayaan konsumen adalah barang kebutuhan konsumen, biasanya kendaraan bermotor, alat kebutuhan rumah tangga, komputer, barang elektronik dan lain-lain;
- c. sistem pembayaran dilakukan secara berkala biasanya dilakukan per bulan dan ditagih langsung kepada konsumen;
- d. jangka waktu pengembalian bersifat fleksibel, tidak terikat dengan ketentuan seperti sewa guna dengan hak opsi (*financial lease*).

Menurut Munir Fuady, jenis kredit dapat dibagi dalam dua macam, yaitu *sale credit* dan *loan credit*. *Sale credit* adalah pemberian kredit untuk pembelian suatu barang dan nasabah akan menerima barang tersebut. Sementara dengan *loan credit*, nasabah akan menerima *cash* dan berkewajiban pula mengembalikan hutangnya secara *cash* juga di kemudian hari. Dengan begitu, pembiayaan konsumen sebenarnya tergolong ke dalam *sale credit* karena memang konsumen tidak menerima *cash*, tetapi hanya menerima “barang” yang dibeli dengan kredit tersebut.²⁸

Dasar hukum substantif eksistensi pembiayaan konsumen adalah perjanjian di antara para pihak berdasarkan asas kebebasan berkontrak, yaitu perjanjian antara pihak

²⁸ Munir Fuady, *Hukum Tentang Pembiayaan Dalam Teori Dan Praktek*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1995), hlm. 205-206

perusahaan pembiayaan sebagai kreditor dan pihak konsumen sebagai debitor. Sejauh tidak bertentangan dengan prinsip hukum yang berlaku, maka perjanjian itu sah dan mengikat secara penuh. Hal ini dilandasai pada ketentuan yang terdapat dalam Pasal 1338 Ayat (1) KUH Perdata yang menyatakan bahwa suatu perjanjian yang dibuat secara sah berlaku sebagai undang-undang yang membuatnya.

Dasar hukum administratif dari kegiatan pembiayaan konsumen adalah Keputusan Presiden Nomor 61 Tahun 1988 Tentang Lembaga Pembiayaan yang kemudian ditindaklanjuti dengan Keputusan Menteri Keuangan Nomor 1251/KMK.013/1988 Tentang Ketentuan dan Tata Cara Pelaksanaan Lembaga Pembiayaan sebagaimana terakhir diubah dengan Keputusan Menteri Keuangan Nomor 468/KMK.017/1995.

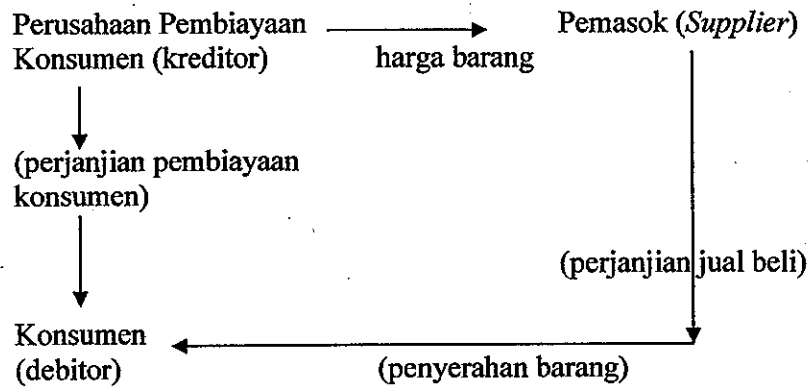
Para pihak yang terlibat dalam transaksi pembiayaan konsumen (*consumer finance*) adalah sebagai berikut:

- a. Perusahaan yang khusus bergerak di bidang pembiayaan konsumen (*Consumer Finance Company*) atau perusahaan pembiayaan dengan ragam pembiayaan (*multi finance*);
- b. Konsumen (*consumer*);
- c. Penyedia barang atau pemasok (*supplier*) atau penjual.

Hubungan hukum para pihak yang terlibat dalam pembiayaan konsumen dapat dilihat dalam bagan berikut ini.

Bagan 3

Hubungan Hukum Para Pihak Dalam Perjanjian Pembiayaan Konsumen



Berdasarkan bagan di atas, dapat digarisbawahi bahwa hubungan hukum antara perusahaan pembiayaan dengan konsumen adalah hubungan kontraktual, dalam hal ini adalah kontrak pembiayaan konsumen. Kontrak ini menyebutkan bahwa perusahaan pembiayaan sebagai kreditor wajib memberikan sejumlah uang untuk pembelian barang konsumsi, sebaliknya konsumen sebagai debitor wajib mengembalikan secara cicilan kepada kreditor. Hubungan ini sejenis dengan perjanjian kredit sehingga berlakulah ketentuan tentang pinjam pakai habis yang diatur dalam Pasal 1754-1773 KUH Perdata. Dengan demikian, sebagai konsekuensi yuridis dari perjanjian

kredit tersebut, maka setelah seluruh kontrak ditandatangani dan dana dicairkan serta barang sudah diserahkan oleh pemasok (*supplier*) kepada konsumen, maka barang yang bersangkutan sudah langsung menjadi miliknya konsumen, walaupun kemudian biasanya barang yang dibeli tersebut dijadikan jaminan utang lewat perjanjian fidusia.

Antara konsumen dengan penyedia barang (*supplier*) terdapat suatu hubungan hukum jual beli bersyarat. Perjanjian jual beli ini diatur dalam Pasal 1457-1518 KUH Perdata. Syarat waktu dan tempat pembayaran ditetapkan dalam perjanjian pokok, yaitu pembayaran secara tunai oleh perusahaan pembiayaan konsumen ketika penjual menyerahkan nota pembelian yang ditandatangani oleh pembeli.

Pasal 1457 KUH Perdata mengatur bahwa jual beli adalah suatu persetujuan dengan mana pihak yang satu mengikatkan dirinya untuk menyerahkan suatu kebenaran dan pihak yang lain untuk membayar harganya yang telah dijanjikan. Lebih lanjut dalam Pasal 1474 KUH Perdata dikatakan bahwa kewajiban utama penjual adalah menyerahkan barangnya dan menanggungnya sedangkan kewajiban utama pembeli menurut Pasal 1513 KUH Perdata adalah membayar harga barang pada waktu dan di tempat sebagaimana ditetapkan menurut persetujuan. Apabila ketentuan di atas kita bandingkan

dengan jual beli yang terjadi dalam kegiatan pembiayaan konsumen, maka dapat dianalisis bahwa pembayaran harga barang tidak langsung dibayar oleh pembeli, akan tetapi dilakukan oleh perusahaan pembiayaan konsumen atas dasar adanya perjanjian pembiayaan konsumen yang telah dibuat sebelumnya. Demikian pula mengenai penyerahan barang kepada konsumen tidak diikuti dengan penyerahan dokumen pelengkap, misal BPKB. Berdasarkan perjanjian pembiayaan konsumen yang dibuat sebelumnya, maka barang diserahkan kepada konsumen, sedangkan dokumen pelengkap diserahkan kepada perusahaan pembiayaan konsumen sebagai jaminan atas pembayaran utang konsumen. Di sinilah terjadi pengalihan hak milik secara kepercayaan atau fidusia.

Antara penyedia dana dengan penjual tidak mempunyai hubungan hukum yang khusus, kecuali pihak penyedia dana hanya pihak ketiga yang disyaratkan, yaitu disyaratkan untuk menyediakan dana yang digunakan dalam perjanjian jual beli antara penjual dengan konsumen. Jika pihak penyedia dana wanprestasi dalam menyediakan dananya, sementara kontrak jual beli maupun kontrak pembiayaan konsumen telah selesai dilakukan, jual beli bersyarat antara penjual dengan konsumen akan batal, sementara pihak konsumen dapat menggugat pihak pemberi dana karena wanprestasi tersebut.

2.2.2 Keunggulan-Keunggulan Kegiatan Pembiayaan Konsumen (*Consumer Finance*)

Sebelum sampai kepada analisis mengenai keunggulan berbagai keunggulan yang dimiliki pembiayaan konsumen, maka akan dikemukakan terlebih dahulu alasan tidak dipilihnya kegiatan anjak piutang (*factoring*) sebagai usaha PERUM Pegadaian di era globalisasi. Menurut peneliti, jika ditinjau dari mekanismenya, maka kegiatan anjak piutang pada dasarnya merupakan pengalihan piutang sebagai tindak lanjut dari jual beli tagihan tersebut. Piutang yang berasal dari pengalihan ini adalah piutang dagang dan bukan piutang kredit sehingga jangka waktunya pendek karena pihak yang dibiayai sangat berkepentingan dengan kelancaran perputaran modalnya. Jaminan kebendaan pada transaksi anjak piutang kurang diperhatikan karena lebih dititikberatkan pada masalah hubungan dagang. Kegiatan pembiayaannya hanya dapat diberikan kepada perusahaan bukan perseorangan dengan jumlah yang sangat besar. Selain itu, piutang yang dialihkan dalam transaksi ini mempunyai resiko yang sangat besar. Berbagai alasan yang disebutkan ini, menjadi latar belakang peneliti untuk tidak memilih anjak piutang sebagai kegiatan usaha PERUM Pegadaian di era globalisasi.

Usaha kartu kredit juga tidak menjadi pilihan peneliti karena usaha kartu kredit merupakan prioritas kegiatan perbankan, mengingat kartu kredit pada dasarnya merupakan pengganti uang tunai. Faktor-faktor yang menjadi penyebab peneliti lebih memilih pembiayaan konsumen sebagai usaha PERUM Pegadaian di era globalisasi adalah sebagai berikut:

- a. era global yang ditandai dengan sistem pasar terbuka akan meningkatkan arus import produk barang dan teknologi dari luar negeri sehingga akan terbentuk kelompok konsumen atas produk barang dan jasa padat modal;
- b. dana yang disalurkan oleh perusahaan pembiayaan ke masyarakat sampai dengan tahun 2004 banyak dilakukan dalam bentuk pembiayaan konsumen, yaitu Rp 67,8 triliun, disusul sewa guna usaha sebesar Rp 17,2 triliun.²⁹

Selain faktor di atas, alasan peneliti lebih memilih pembiayaan konsumen sebagai usaha PERUM Pegadaian di era globalisasi karena kegiatan ini mempunyai berbagai macam keunggulan sebagai berikut:

- a. tidak terlalu banyak persyaratan dibandingkan dengan sumber pembiayaan lainnya;
- b. tidak berorientasi pada jaminan;

²⁹ www.depkeu.go.id (20 April 2005)

- c. tidak mengganggu keuangan konsumen karena membutuhkan dana yang relatif kecil;
- d. pemrosesannya cepat;
- e. pembayaran angsuran dapat dibayar melalui anggaran rutin bulanan konsumen dari pendapatan yang diterimanya;
- f. angsuran dapat disesuaikan dengan kemampuan konsumen;
- g. penyesuaian mata uang berdasarkan pendapatan yang diterima;
- h. pembayaran angsurannya tetap sehingga memudahkan pengaturan pengelolaan keuangan peminjam;
- i. melindungi masyarakat dari praktek lembaga informal yang sangat merugikan masyarakat karena mereka cenderung memanfaatkan keterbatasan informasi yang diterima masyarakat;
- j. adanya persamaan dalam hubungan hukum pinjam meminjam uang bedanya konsumen tidak menerima uang tunai tetapi hanya menerima barang;
- k. kepemilikan barang berada pada konsumen yang kemudian diserahkan secara fidusia kepada perusahaan pembiayaan;
- l. analisis pembiayaan yang dilakukan antara sewa guna hak opsi dengan pembiayaan konsumen adalah sama, bedanya terletak pada besar kecilnya pembiayaan yang dilakukan.

2.3 Prospek Sewa Guna Usaha (*Leasing*) Sebagai Usaha PERUM Pegadaian di Era Globalisasi

Berdasarkan hasil penelitian terhadap data sekunder dan data primer yang telah diuraikan sebelumnya, maka analisis mengenai prospek sewa guna usaha (*leasing*) sebagai usaha PERUM Pegadaian di era globalisasi akan dibagi dalam dua sub bab berikut ini.

2.3.1 Hubungan Hukum Para Pihak dalam Perjanjian Sewa Guna Usaha (*Leasing*)

Menurut Pasal 1 Huruf a Keputusan Menteri Keuangan Nomor 1169/KMK.01/1991 Tentang Kegiatan Sewa Guna Usaha (*Leasing*) jo Pasal 1 Huruf c Keputusan Menteri Keuangan Nomor 448/KMK.017/2000 Tentang Perusahaan Pembiayaan, kegiatan sewa guna usaha (*leasing*) didefinisikan sebagai berikut:

“Sewa Guna Usaha (*Leasing*) adalah kegiatan pembiayaan dalam bentuk penyediaan barang modal baik secara sewa guna usaha dengan hak opsi (*Finance Lease*) maupun sewa guna usaha tanpa hak opsi (*Operating Lease*) untuk digunakan oleh Penyewa Guna Usaha (*lessee*) selama jangka waktu tertentu berdasarkan pembayaran secara berkala.”

Pengertian di atas tidak jauh berbeda dengan definisi Perusahaan Sewa Guna Usaha (*Leasing Company*) yang terdapat dalam Pasal 1 Angka 9 Keputusan Presiden Nomor 61 Tahun 1988 Tentang lembaga Pembiayaan. Sesuai dengan

definisi yang ada, kegiatan sewa guna usaha (*leasing*) mempunyai unsur-unsur sebagai berikut:

- a. pembiayaannya berbentuk barang modal;
- b. penggunaannya selama jangka waktu tertentu;
- c. pembayaran sewanya dilakukan secara berkala;
- d. dapat diperpanjang jika masa sewa berakhir;
- e. adanya hak opsi untuk membeli barang modal berdasarkan nilai sisa (*residu*) yang disepakati bersama oleh para pihak.

Pihak-pihak yang melakukan transaksi dalam kegiatan sewa guna usaha (*leasing*) adalah sebagai berikut :

- a. pihak yang membiayai pengadaan barang modal atau pihak yang menyewakan barang modal (*lessor*);
- b. pihak penyewa guna usaha atau pihak yang membutuhkan barang modal (*lessee*); dan
- c. pihak yang menyediakan barang modal (*supplier*).

Pihak-pihak yang memberikan pembiayaan dengan cara sewa guna usaha (*leasing*), antara lain sebagai berikut:

- a. Perusahaan Sewa Guna Usaha (*Leasing Company*);
- b. Perusahaan Pembiayaan yang memiliki kegiatan lebih dari satu (*multi finance*) termasuk sewa guna usaha (*leasing*);

Penyewa Guna Usaha (*lessee*) adalah perusahaan atau perorangan yang menggunakan barang modal dengan pembiayaan dari perusahaan sewa guna usaha (*lessor*).

Pengertian ini tercantum dalam Pasal 1 Huruf d Keputusan Menteri Keuangan Nomor 1169/KMK.01/1991 Tentang Kegiatan Sewa Guna Usaha (*Leasing*) jo Pasal 1 Huruf d Keputusan Menteri Keuangan Nomor 448/KMK.017/2000 Tentang Perusahaan Pembiayaan.

Setiap transaksi wajib diikat dalam perjanjian sewa guna usaha (*lease agreement*). Menurut Pasal 3 Ayat (3) Keputusan Menteri Keuangan Nomor 448/KMK.017/2000 Tentang Perusahaan Pembiayaan, sepanjang perjanjian masih berlaku, maka hak milik atas barang modal ada pada perusahaan pembiayaan. Isi perjanjian ditetapkan dalam Pasal 9 Ayat (2) Keputusan Menteri Keuangan Nomor 1169/KMK.01/1991 Tentang Kegiatan Sewa Guna Usaha (*Leasing*). Ketentuan ini berisi sebagai berikut:

- “Perjanjian sebagaimana dimaksud dalam Ayat (1) Pasal ini sekurang-kurangnya memuat hal-hal sebagai berikut:
- a. jenis transaksi sewa guna usaha;
 - b. nama dan alamat masing-masing pihak;
 - c. nama, jenis, type dan lokasi penghadaan barang modal;
 - d. harga perolehan, nilai pembiayaan, pembayaran sewa guna usaha, angsuran pokok pembiayaan, imbalan jasa sewa guna usaha, nilai sisa, simpanan jaminan, dan ketentuan asuransi atas barang modal yang disewaguna-usahakan;
 - e. masa sewa guna usaha;
 - f. ketentuan mengenai pengakhiran transaksi sewa guna usaha yang dipercepat, dan penetapan kerugian yang harus ditanggung lessee dalam hal barang modal yang disewagunausaha dengan hak opsi hilang, rusak atau tidak berfungsi karena sebab apapun;

- g. opsi bagi penyewa guna usaha dalam hal transaksi sewa guna usaha dengan hak opsi;
- h. tanggung jawab para pihak atas barang modal yang disewagunakannya.

Menurut Pasal 2 Ayat (1) Keputusan Menteri Keuangan Nomor 1169/KMK.01/1991 Tentang Kegiatan Sewa Guna Usaha (*Leasing*) jo Pasal 3 Ayat (1) Keputusan Menteri Keuangan Nomor 448/KMK.017/2000 Tentang Perusahaan Pembiayaan, sewa guna usaha (*leasing*) dapat dilakukan dengan hak opsi (*finance lease*) atau tanpa hak opsi (*operating lease*). Transaksi pembiayaan yang paling banyak digunakan di Indonesia adalah sewa guna usaha dengan hak opsi (*finance lease*).

Kegiatan sewa guna usaha dengan hak opsi (*finance lease*) mempunyai ciri-ciri antara lain sebagai berikut:³⁰

- a. jangka waktu berlakunya relatif panjang;
- b. besarnya harga sewa ditambah hak opsi harus menutupi harga barang ditambah keuntungan yang diharapkan perusahaan pembiayaan (*lessor*);
- c. penyewa guna usaha (*lessee*) mempunyai hak opsi untuk membeli barang di akhir masa kontrak;
- d. harga sewa perbulan dibayar dengan jumlah yang tetap, maupun berubah-ubah sesuai dengan suku bunga pinjaman;

³⁰ Munir Fuady, *Op.Cit*, hlm. 20-21

- e. biasanya penyewa guna usaha (*lessee*) yang menanggung biaya pemeliharaan, kerusakan, pajak, dan asuransi;
- f. kontrak tidak dapat dibatalkan sepihak.

Sewa guna usaha dengan hak opsi (*finance lease*) dalam prakteknya dibagi ke dalam beberapa bentuk sebagai berikut ini:³¹

- a. sewa guna usaha langsung (*direct lease*), yaitu pengadaan barang modal oleh perusahaan pembiayaan (*lessor*) atas permintaan penyewa guna usaha (*lessee*);
- b. jual dan sewa kembali (*sale and lease back*), yaitu pengadaan barang modal yang dilakukan dengan membeli barang penyewa guna usaha (*lessee*) kemudian disewagunausahakan kembali;
- c. sewa guna usaha sindikasi (*syndicated lease*), yaitu pembiayaan yang melibatkan lebih dari satu perusahaan sewa guna usaha (*lessor*).

Sewa guna usaha tanpa hak opsi (*operating lease*) harus memenuhi kriteria yang diatur dalam Pasal 4 Keputusan Menteri Keuangan Nomor 1169/KMK.01/1991 Tentang Kegiatan Sewa Guna Usaha (*Leasing*) yang berbunyi sebagai berikut:

³¹ Y. Sri Susilo, Sigit Triandanu, A. Totok Budi Santoso, *Op. Cit.*, hlm. 132

“Kegiatan sewa guna usaha digolongkan sebagai sewa guna usaha tanpa hak opsi apabila memenuhi semua kriteria berikut:

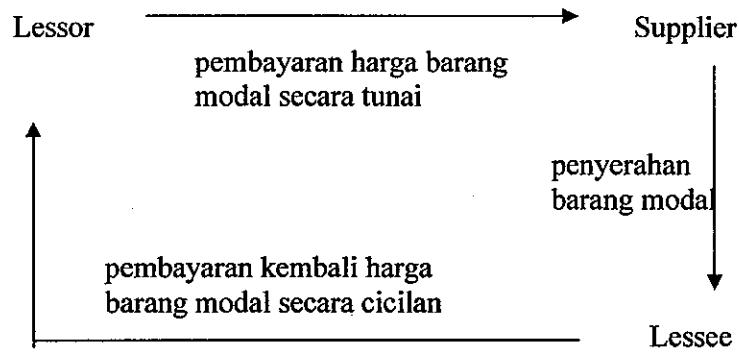
- a. jumlah pembayaran sewa guna usaha selama masa sewa guna usaha pertama tidak dapat menutupi harga perolehan barang modal yang disewagunausahakan ditambah keuntungan yang diperhitungkan oleh lessor;
- b. perjanjian sewa guna usaha tidak memuat ketentuan mengenai opsi bagi lessee.”

Karakteristik lain dari kegiatan sewa guna usaha tanpa hak opsi (*operating lease*) adalah sebagai berikut:

- a. jangka waktu berlakunya relatif singkat dari usia ekonomis barang;
- b. dikhususkan untuk barang-barang yang mudah terjual setelah pemakaian;
- c. biasanya perusahaan pembiayaan (*lessor*) yang menanggung biaya pemeliharaan, kerusakan, pajak, dan asuransinya;
- d. kontrak biasanya dapat dibatalkan sepihak oleh penyewa guna usaha (*lessee*) dengan mengembalikan barang yang bersangkutan kepada perusahaan pembiayaan (*lessor*).

Dari keempat jenis transaksi sewa guna usaha yang disebutkan di atas, transaksi sewa guna usaha dengan hak opsi (*finance lease*) yang paling banyak digunakan di Indonesia. Hubungan hukum antara perusahaan sewa guna usaha (*lessor*), penyewa guna usaha (*lessee*), dan penyedia barang (*supplier*) dapat dilihat dalam bagan berikut ini:

Bagan 4
Hubungan Hukum Antara *Lessor*, *Lessee*, dan *Supplier*
dalam Perjanjian Sewa Guna Usaha



Perjanjian sewa guna usaha yang terjadi antara *lessor* dan *lessee* digolongkan ke dalam perjanjian sewa menyewa yang diatur dalam Pasal 1548-1580 KUH Perdata. Sewa menyewa dalam Pasal 1548 diartikan sebagai berikut:

“Sewa menyewa adalah perjanjian bilateral, dengan mana pihak yang menyewakan memberikan kepada pihak penyewa kenikmatan suatu barang selama waktu tertentu dan penyewa membayar harga sewa yang disanggupinya.”

Objek perjanjian sewa menyewa adalah barang termasuk barang bergerak maupun tidak serta uang sewa. Barang yang menjadi objek sewa guna usaha berupa barang produksi atau barang modal untuk menjalankan usaha. *Lessee* berkedudukan sebagai debitor, sedangkan *lessor* yang berkedudukan sebagai kreditor wajib menyerahkan barang modal kepada *lessee* untuk dipakai menjalankan usaha.

Dengan demikian hubungan antara *lessor* dan *lessee* adalah sewa menyewa yang bersifat umum yang diatur dalam KUH Perdata. Ketentuan-ketentuan pasal-pasal tersebut berlaku terhadap dan sejauh relevan dengan sewa guna usaha, kecuali apabila dalam perjanjian diatur secara khusus menyimpang.

Lessor dan *lessee* bebas menentukan syarat-syarat khusus sewa menyewa yang wajib dipenuhi oleh kedua belah pihak, seperti mengenai pemeliharaan barang, beban biaya, jangka waktu, cara membayar sewa, besar suku bunga, dan memilih untuk membeli barang sewa pada akhir kontrak. Barang modal dibeli oleh perusahaan pembiayaan dari *supplier*, oleh karena itu hubungan antara *lessor* dengan *supplier* adalah hubungan jual beli biasa yang diatur dalam Pasal 1457-1518 KUH Perdata.

2.3.2 Keunggulan-Keunggulan Kegiatan Sewa Guna Usaha (Leasing)

Kegiatan pembiayaan konsumen hampir sama dengan kegiatan sewa guna usaha dengan hak opsi (*financial lease*). Beberapa hal yang membedakan keduanya adalah sebagai berikut:³²

³² Budi Rahmat, *Multi Finance Handbook*, (Jakarta: Pradnya Paramita, 2004), hlm. 186

- a. kepemilikan barang atau objek pembiayaan yang dilakukan berbeda, dalam transaksi sewa guna usaha berada pada *lessor* sedangkan pada pembiayaan konsumen berada pada konsumen yang kemudian diserahkan secara fidusia;
- b. tidak ada batasan jangka waktu pembiayaan, seperti dalam *finacial lease*, jangka waktu pembiayaan diatur sesuai dengan objek barang modal yang dibiayai oleh *lessor*;
- c. pembiayaan konsumen tidak membatasi pembiayaan kepada calon konsumen yang telah mempunyai NPWP, mempunyai kegiatan usaha dan/ atau pekerjaan bebas, seperti ketentuan sewa guna usaha;
- d. perlakuan perpajakan antara transaksi sewa guna usaha dan transaksi pembiayaan konsumen, berbeda, baik dari sisi perusahaan pembiayaan maupun dari sisi konsumen/*lessee*;
- e. kegiatan *sale and lease back* dimungkinkan dalam transaksi sewa guna usaha, sedangkan dalam transaksi pembiayaan konsumen ketentuan ini belum diatur.

Ada beberapa bentuk perjanjian lain yang mirip dengan perjanjian sewa guna usaha (*leasing*), tetapi sebenarnya terdapat perbedaan-perbedaan tertentu. Perjanjian-perjanjian tersebut adalah perjanjian kredit, sewa menyewa, jual beli, sewa beli.

Perbedaan antara perjanjian kredit (*loan*) dengan perjanjian sewa guna usaha (*leasing*) adalah sebagai:

- a. perjanjian kredit bertujuan menyediakan dana, sedangkan perjanjian sewa guna usaha bertujuan menyewakan barang modal;
- b. fokus perjanjian kredit adalah uang sehingga kreditor bukan pemilik dari barang yang didanai sementara pada perjanjian sewa guna usaha terfokus pada barang dan *lessor* menjadi pemilik atas barang modal;
- c. jika ada wanprestasi pada perjanjian kredit, maka barang jaminannya dilelang oleh kreditor dan kelebihannya dikembalikan kepada debitor, sementara jika *lessee* wanprestasi, *lessor* tinggal mengambil kembali barang modal tanpa harus mengembalikan kelebihan harga;
- d. resiko pada perjanjian kredit adalah resiko keuangan (*financial risk*), sedangkan pada sewa guna usaha adalah resiko keuangan dan fisik atas barang modal (*physical risk*).

Perbedaan antara perjanjian sewa menyewa dengan sewa guna usaha (*leasing*) adalah sebagai berikut:

- a. jangka waktu pada sewa menyewa atau umur pemakaian barang tidak menjadi fokus utama, tetapi tidak demikian dengan pada sewa guna usaha;

- b. sewa menyewa tidak seperti sewa guna usaha yang dianggap sebagai salah satu metode pembiayaan bisnis;
- c. objek dari perjanjian sewa menyewa berupa barang berwujud bentuk apa saja, sementara objek pembiayaan umumnya adalah barang modal, alat produksi, atau bahkan beberapa bentuk barang konsumsi;
- d. perusahaan penyelenggara sewa guna usaha ada pembatasan khusus karena kegiatannya adalah bisnis, sedangkan sewa menyewa tidak ada pembatasan;
- e. *lessor* dalam sewa guna usaha berkedudukan sebagai penyandang dana baik tunggal atau bersama-sama untuk membeli barang dari pihak ketiga, sedangkan pada sewa menyewa biasa, pihak yang menyewakan adalah pihak yang menyediakan barang objek sewa;
- f. jangka waktu sewa guna usaha terbatas, sementara pada sewa menyewa bisa terbatas bisa tidak;
- g. dokumen dalam perjanjian sewa guna usaha lebih kompleks dibandingkan dengan sewa menyewa biasa;
- h. pada sewa guna usaha biasanya masih dibutuhkan jaminan tertentu seperti hak tanggungan dan jaminan fidusia, sedangkan pada sewa menyewa biasa pada umumnya tidak ada jaminan tersebut.

Perbedaan antara perjanjian sewa beli dengan perjanjian sewa guna usaha adalah sebagai berikut:

- a. pihak pembeli sewa demi hukum menjadi pemilik barang di akhir masa sewa, sementara pada sewa guna usaha terjadi jika hak opsinya dilaksanakan oleh *lessee*;
- b. pada sewa beli pihak yang menyewakan bermaksud melakukan semacam investasi dengan barang yang disewakan dengan uang sewa sebagai keuntungannya, sedangkan pada sewa guna usaha, *lessor* hanya bermaksud untuk membiayai perolehan barang modal oleh *lessee*;
- c. sewa beli tidak termasuk dalam salah satu metode pembiayaan.

Perbedaan jual beli dengan angsuran dan sewa guna usaha adalah sebagai berikut:

- a. jual beli dengan angsuran merupakan salah satu jenis perjanjian bernama yang pengaturannya terdapat dalam Buku III KUH Perdata, sedangkan ketentuan tentang sewa menyewa berlaku pada sewa guna usaha;
- b. pada jual beli angsuran tidak ada unsur penengah, sedangkan pada sewa guna usaha yang menjadi unsure penengah adalah *lessor* karena menyediakan kemudahan bagi *lessee* untuk mendapatkan barang modal;

- c. kepemilikan barang oleh *lessee* pada transaksi sewa guna tidak demi hukum terjadi setelah transaksi dilakukan, melainkan jika hak opsi digunakan, sedangkan kepemilikan barang pada jual beli dengan angsuran terjadi segera setelah adanya peralihan hak.

Berdasarkan hasil penelitian yang diuraikan sebelumnya, maka faktor yang mendorong peneliti memilih sewa guna usaha sebagai usaha PERUM Pegadaian di era globalisasi adalah banyaknya keunggulan yang dimiliki oleh kegiatan ini. Berbagai keunggulan yang dimiliki kegiatan sewa guna usaha dibandingkan kegiatan pembiayaan lainnya adalah sebagai berikut:

- a. adanya unsur fleksibilitas terutama dalam hal dokumentasi, struktur kontraknya, besarnya dan jangka waktu pembayaran cicilan oleh *lessee*, nilai residu, hak opsi;
- b. kontrak dan realisasi suatu sewa guna usaha tidak memerlukan ongkos atau biaya yang besar karena dalam prakteknya semua biaya diakumulasikan dalam satu paket;
- c. pembayaran sewa guna usaha yang dibayar atau terutang *lessee* merupakan biaya yang dapat dikurangkan dari penghasilan bruto *lessee* atau dapat memperkecil pendapatan kena pajak karena dapat diperlakukan sebagai *tax deductible*;

- d. pengguna sewa guna usaha dapat mengamankan arus dana dan modal kerja;
- e. tidak berorientasi pada jaminan;
- f. ada sumber pilihan perolehan modal kerja melalui transaksi *sale and lease back*, yaitu *lessee* yang membutuhkan modal menjual barang modalnya kepada *lessor* kemudian disewanya kembali;
- g. diversifikasi sumber pembiayaan;
- h. tidak membutuhkan otoritas serumit pembelian;
- i. perlindungan terhadap inflasi;
- j. cepat pemrosesannya;
- k. membutuhkan penggunaan dana yang relatif kecil sehingga tidak mengganggu kebutuhan modal kerja;
- l. tidak terlalu banyak persyaratan dibanding sumber pembiayaan lainnya;
- m. dapat memanfaatkan barang modal tanpa harus memiliki barang modal yang bersangkutan;
- n. terhindar dari kemungkinan memiliki aktiva atau barang modal yang usang atau terhindar dari keusangan teknologi;
- o. pembayaran sewa guna usaha dapat disesuaikan dengan kemampuan usaha *lessee*;
- p. dibandingkan debitor yang memanfaatkan fasilitas kredit bank, maka persyaratan bagi *lessee* untuk menerima

fasilitas sewa guna usaha jauh lebih longgar karena setiap saat barang modal dapat dijual dengan perhitungan harga tidak lebih rendah dari sisa utang *lessee*;

- q. diberikan hak yang begitu mudah bagi *lessee* untuk memutuskan kontrak di tengah jalan karena harga barang modal dapat dijual kapan saja oleh *lessor* dengan harga yang dapat menutupi bahkan seringkali melebihi sisa utang *lessee*;
- r. pembayarannya tetap selama masa sewa guna usaha, biasanya untuk transaksi yang bersifat retail;
- s. dapat digunakan dalam jangka waktu singkat sesuai dengan kebutuhan terhadap aktiva;
- t. dapat melakukan penukaran barang modal yang disewagunausahakan apabila barang mengalami kerusakan;
- u. dapat melakukan penukaran barang dengan yang lebih canggih (*up grade*);
- v. dapat melakukan penggunaan barang modal dalam jangka pendek (selama masa percobaan), jika cocok diteruskan, jika tidak cocok diganti dengan baru;
- w. dapat menambah barang modal dari satu kesatuan menjadi dua kesatuan sehingga menjadi barang modal yang ekonomis penggunaannya.

Transaksi sewa guna usaha juga mempunyai beberapa kelemahan, yaitu sebagai berikut:

- a. transaksi sewa guna usaha belum diatur dalam undang-undang;
- b. harga tingkat suku bunga yang dikenakan lessor kepada lessee biasanya lebih mahal atau lebih tinggi dibandingkan dengan suku bunga kredit perbankan;
- c. pemahaman tentang industri dan maupun transaksi sewa guna usaha belum sepenuhnya dipahami oleh masyarakat secara umum, akibat kurangnya informasi yang detail serta tidak adanya undang-undang yang mengatur keberadaan industri ini;
- d. lessor selaku pemilik barang modal tidak melakukan pencantuman namanya di dalam bukti kepemilikan barang modal, walaupun barang modal tersebut adalah harta bergerak yang terdaftar.

Berdasarkan uraian di atas, maka dapat disimpulkan bahwa transaksi pembiayaan konsumen dapat dijadikan jembatan atas transaksi sewa guna usaha dengan hak opsi (*finance lease*). Sebagai contoh, *lessee* dalam transaksi sewa guna usaha diharuskan mempunyai NPWP dan jangka waktu pembiayaan dibatasi dengan golongan barang modal. Kondisi ini dapat dijumpai dengan transaksi pembiayaan konsumen

karena memang belum diatur oleh pemerintah. Kegiatan pembiayaan konsumen maupun kegiatan sewa guna usaha dengan hak opsi tetap memperhatikan unsur-unsur resiko dan keamanan dalam pemberian pembiayaan. Analisis pembiayaan yang dilakukan antara sewa guna usaha dengan hak opsi dan pembiayaan konsumen dalam praktek sehari-hari tetap sama, perbedaannya terletak pada besar atau kecilnya pembiayaan yang dilakukan.

Berdasarkan analisis ini, maka peneliti berpendapat bahwa kegiatan pembiayaan yang mempunyai prospek sebagai usaha PERUM Pegadaian di era globalisasi adalah pembiayaan konsumen (*consumer finance*) dan sewa guna usaha (*leasing*). Walaupun memiliki persamaan, namun kedua kegiatan pembiayaan ini mempunyai fokus pembiayaan masing-masing. Pembiayaan konsumen dijadikan sebagai kegiatan pembiayaan untuk pengadaan barang-barang kebutuhan konsumen seperti kredit pembelian alat-alat kebutuhan rumah tangga dan kredit kendaraan bermotor. Sewa guna usaha dijadikan sebagai kegiatan pembiayaan untuk pengadaan barang modal, baik alat-alat produksi maupun kendaraan bermotor yang pembiayaannya jauh lebih besar dari kegiatan pembiayaan konsumen.

3. Hambatan-Hambatan yang Dihadapi Perusahaan Umum (PERUM) Pegadaian Setelah Menjadi Perusahaan *Multi Finance* Milik Negara

Berdasarkan hasil penelitian di atas, dikemukakan bahwa ada dua hambatan yang dihadapi PERUM Pegadaian setelah menjadi perusahaan *multi finance* milik negara. Pertama, menjadi perusahaan *multi finance* milik negara yang terpercaya. Kedua, mengidentifikasi transaksi keuangan yang mencurigakan.

3.1 Menjadi Perusahaan *Multi Finance* Milik Negara yang Terpercaya

Setelah menjadi perusahaan *multi finance* milik negara, ada tiga hal yang menjadi perhatian PERUM Pegadaian untuk menjadi perusahaan *multi finance* milik negara yang terpercaya. Menurut peneliti, hambatan ini akan mudah dilalui dengan memperhatikan ketiga hal yang diuraikan dalam hasil penelitian dan analisis berikut.

3.1.1 Memberikan Bunga Pinjaman yang Rendah Kepada Nasabah

Perusahaan *multi finance* sebagai salah satu lembaga keuangan dalam kegiatan operasionalnya selalu memperhatikan tingkat suku bunga yang dijual maupun tingkat suku bunga pinjaman yang diperoleh dari perbankan sehingga perusahaan akan memperoleh keuntungan bersih yang tinggi dari setiap

transaksi pembiayaan yang dilakukannya. Perusahaan *multi finance* selalu dihadapkan kepada fluktuasi tinggi rendahnya suku bunga. Hal ini sudah merupakan resiko yang dihadapi oleh perusahaan *multi finance* disebabkan pelemparan dana pembiayaan selalu jangka menengah dan panjang sedangkan jangka waktu pinjaman bersifat jangka pendek ditambah dengan utang yang tidak terbayar.

Bunga adalah harga yang harus dibayar kepada nasabah yang memiliki simpanan (tabungan, deposito, dan giro) dengan yang harus dibayar oleh nasabah kepada lembaga keuangan/ban (nasabah yang memperoleh pinjaman). Berdasarkan pengertian ini, bunga dapat dibedakan menjadi dua jenis, yaitu bunga simpanan dan bunga pinjaman.

Bunga simpanan adalah harga yang dibayar oleh lembaga keuangan kepada nasabah yang menempatkan dananya dalam bentuk deposito, tabungan, maupun giro. Bunga pinjaman adalah harga yang dibayar oleh nasabah kepada lembaga keuangan atau bank atas fasilitas yang diterima oleh nasabah dalam bentuk pinjaman atau kredit.

Faktor-faktor yang mempengaruhi tinggi rendahnya tingkat bunga adalah sebagai berikut:³³

- a. kebutuhan akan dana;

³³ Budi Rahmat, *Ibid*, hlm. 38

- e. persaingan;
- f. jangka waktu;
- g. kebijaksanaan pemerintah;
- h. target laba yang diinginkan;
- i. kualitas jaminan;
- j. reputasi perusahaan;
- k. produk yang kompetitif;
- l. hubungan yang baik; dan
- m. jaminan pihak ketiga.

Tingkat harga jual bunga suatu pinjaman atau kredit ditentukan oleh komponen-komponen yang disebutkan di bawah ini, antara lain sebagai berikut:

- a. total biaya dana (*cost of fund*);
- b. biaya operasi;
- c. cadangan resiko kredit macet;
- d. laba yang diinginkan; dan
- e. pajak.

Tingkat suku bunga atau besarnya tingkat bunga bila ditinjau dari sudut penetapannya dapat dibedakan menjadi dua jenis, yaitu suku bunga dengan kondisi tetap (*fixed rate*) dan suku bunga dengan kondisi mengambang (*floating rate*). Suku bunga tetap adalah suatu penentuan tingkat suku bunga pembiayaan tertentu di mana besarnya tingkat suku bunga

yang diberikan kepada nasabah tidak berubah sampai dengan kontrak perjanjian pembiayaan itu berakhir. Sistem suku bunga tetap merupakan sistem yang paling banyak dipergunakan oleh perusahaan pembiayaan terutama dalam melakukan pembiayaan sewa guna usaha dan pembiayaan konsumen yang bersifat retail.³⁴

Suku bunga mengambang adalah suatu kebijakan perusahaan untuk memberikan tingkat suku bunga kepada nasabah yang disesuaikan dengan kondisi pasar dalam suatu periode yang akan dievaluasi setiap periode tertentu. Adanya kebijakan suku bunga mengambang ditujukan untuk mengurangi resiko tingkat bunga yang selalu dihadapi oleh perusahaan pembiayaan atau lembaga keuangan. Kebijakan suku bunga mengambang dalam praktek sehari-hari dilakukan khusus untuk nasabah perusahaan (*corporate*) dalam jumlah besar dan juga biasanya akan dibuat sesuai dengan kondisi kredit yang diterima oleh perusahaan pembiayaan.

Besarnya angsuran dapat dihitung dengan pendekatan bunga tetap (*flat rate*) dan bunga efektif (*effective rate*). Ada beberapa hal yang harus diperhatikan dalam perhitungan angsuran yang menggunakan pendekatan bunga tetap. Ketentuan yang harus diperhatikan adalah sebagai berikut:

³⁴ Budi Rahmat, *Ibid*, hlm. 39

- a. metode perhitungan dengan menggunakan bunga tetap harus dipergunakan untuk pembayaran angsuran yang bersifat di muka (*in advance*);
- b. bunga untuk pembayaran di belakang harus lebih tinggi dari bunga untuk pembayaran di muka, jika tidak akan mengurangi keuntungan bersih yang diraih;
- c. perhitungan di muka (*in advance*) akan meningkatkan perlindungan penuh atas pembiayaan yang disalurkan atau dapat juga menurunkan tingkat pembiayaan.

Perusahaan pembiayaan akan menggunakan pendekatan bunga tetap (*flat rate*) dalam melaksanakan strategi pemasaran atau bahasa pemasaran karena bunga tetap memberikan kesan murah. Pendekatan bunga efektif dipergunakan untuk seluruh kepentingan internal perusahaan sehingga perusahaan pembiayaan akan mengkonversi hitungan bunga tetap ke dalam hitungan bunga efektif.

Berdasarkan analisis yang dilakukan, maka peneliti menyimpulkan bahwa untuk menjadi perusahaan *multi finance* milik negara yang terpercaya maka perusahaan dapat memberikan bunga pinjaman yang rendah kepada nasabah karena selama ini pendekatan bunga tetap sebagai strategi pemasaran menarik minat masyarakat bahwa bunga pinjaman yang diberikan oleh perusahaan pembiayaan lebih rendah.

3.1.2 Membentuk Tim Manajemen yang Solid

Berdasarkan aplikasi yang diajukan oleh pemohon, maka bagian marketing atau pemasaran (*marketing department*) dari perusahaan *multi finance* akan melakukan pengecekan atas kebenaran dari aplikasi pemohon. Permohonan yang sudah diperiksa kebenarannya diajukan kepada komite kredit dalam bentuk proposal yang isinya sebagai berikut:

- a. tujuan pemberian fasilitas;
- b. struktur fasilitas pembiayaan yang mencakup harga barang yang dibutuhkan, jaminan uang (*security deposit*), bunga, jangka waktu, jenis barang, dan sebagainya;
- c. jika yang mengajukan perusahaan, maka diuraikan latar belakang perusahaan dan susunan pemegang saham disertai keterangan mengenai bisnis dan siklus operasi perusahaan;
- d. analisis laporan keuangan, rekening koran, dan kebutuhan modal;
- e. analisis resiko;
- f. saran dan kesimpulan.

Keputusan dari komite kredit merupakan dasar bagi perusahaan pembiayaan untuk memberikan pembiayaan atau tidak. Jika permohonan ditolak maka akan diberitahukan melalui surat penolakan. Jika disetujui, maka surat penawaran dipersiapkan oleh bagian pemasaran (*marketing department*)

untuk ditandatangani oleh pemohon. Dokumen ini biasanya dijadikan surat penerimaan (*letter of acceptance*).

Berdasarkan surat penawaran yang ditandatangani oleh pihak yang mengajukan pembiayaan, maka bagian legal akan mempersiapkan pengikatan antara lain perjanjian sewa guna usaha atau perjanjian pembiayaan konsumen beserta lampirannya, jaminan pribadi dan jaminan perusahaan (jika ada). Setelah pengikatan selesai, maka bagian administrasi kredit (*credit administration department*) akan melakukan pemesanan barang kepada penjual. Khusus untuk objek pembiayaan bekas pakai, maka bagian ini akan melakukan pemeriksaan ke instansi pemerintah yang terkait. Selama masa angsuran, maka bagian kolektor (*collection department*) akan mengecek dan mencatat transaksi pembiayaan.

Berdasarkan analisis yang dilakukan, maka dapat disimpulkan bahwa antara bagian satu dengan yang lain saling mempunyai keterkaitan. Untuk menjadi perusahaan *multi finance* yang terpercaya, maka dibutuhkan tim kerja atau tim manajemen yang solid dalam arti mengetahui apa tugasnya dan saling melengkapi satu dengan yang lain demi kepentingan perusahaan.

3.1.3 Mempertahankan Hubungan Kerja Sama yang Baik dengan Mitra Bisnis

Atas dasar kepemilikannya, perusahaan pembiayaan konsumen dibedakan menjadi tiga, yakni sebagai berikut:³⁵

- a. perusahaan pembiayaan konsumen yang merupakan anak perusahaan dari produsen (*supplier*), yaitu perusahaan pembiayaan yang dibentuk oleh perusahaan induknya untuk memperlancar penjualan barang dan jasanya.
- d. perusahaan pembiayaan konsumen yang merupakan satu grup usaha dengan produsen (*supplier*), yaitu perusahaan pembiayaan yang hanya melayani pembiayaan atas barang dan jasa yang diproduksi oleh perusahaan yang berasal dari satu grup perusahaan.
- e. perusahaan pembiayaan konsumen yang tidak mempunyai kaitan kepemilikan dengan produsen (*supplier*), yaitu perusahaan pembiayaan konsumen yang tidak mempunyai kaitan kepemilikan dengan produsen (*supplier*) dan biasanya tidak hanya melayani pembiayaan atas pembelian barang yang berasal dari satu perusahaan.

Perusahaan sewa guna usaha juga dapat digolongkan sebagaimana klasifikasi perusahaan pembiayaan konsumen. Jika dilihat atas dasar kepemilikan suatu perusahaan *multi*

³⁵ Y, Susilo, Sigit Triandanu, *Op.Cit*, hal. 149

finance, maka perusahaan ini dipastikan tidak terkait dengan hanya satu produsen barang saja, namun memiliki pembiayaan yang beragam baik berbagai merek maupun jenisnya. Supaya menjadi perusahaan *multi finance* milik negara yang terpercaya, maka hubungan kerja sama yang baik dengan produsen harus terjalin dengan baik.

Wujud kerja sama antara penjual (*supplier*) dengan perusahaan pembiayaan adalah penjual akan menyalurkan pelanggan yang membeli secara kredit kepada perusahaan pembiayaan. Sebagai timbal baliknya, perusahaan pembiayaan akan memberikan imbalan sekian persen karena perusahaan sudah mendapatkan keuntungan dari pelanggan. Pada dasarnya hubungan kerja sama antara penjual dengan perusahaan pembiayaan konsumen dapat dibagi menjadi tiga, yaitu:

- a. hubungan kerja sama non avalis atau non penjamin, yaitu penjual hanya bertanggung jawab untuk menyerahkan surat resmi kepemilikan barang kepada perusahaan pembiayaan konsumen, setelah menerima pembayaran secara tunai dari perusahaan pembiayaan konsumen;
- b. hubungan kerja sama semi avalis, yaitu pihak penjual ikut menjamin pinjaman konsumen sebesar yang diperjanjikan sehingga apabila terjadi kerugian pada perusahaan pembiayaan konsumen yang diakibatkan oleh tindakan

konsumen, maka pihak penjual ikut bertanggung jawab atas kerugian tersebut;

- c. hubungan kerja sama avalis, yaitu penjual memberikan jaminan kepada perusahaan pembiayaan konsumen dan akan dikembalikan setelah konsumen melunasi pinjamannya beserta dengan bunganya.

Selain menjalin hubungan dengan penjual, perusahaan *multi finance* juga menjalin hubungan dengan asuransi. Perusahaan *multi finance* membutuhkan asuransi supaya barang yang dibiayai terhindar dari resiko. Hubungan secara tidak langsung terjadi jika nasabah memilih untuk mengasuransikan sendiri barangnya dengan membayar premi kepada pihak asuransi dengan ketentuan bahwa pihak pertama yang menerima uang kerugian adalah perusahaan pembiayaan. Hubungan langsung terjadi jika pelanggan memilih mengasuransikan barang melalui perantara perusahaan pembiayaan dengan membayar premi yang diperhitungkan dengan jumlah angsuran.

Berdasarkan analisis di atas, peneliti menyimpulkan bahwa untuk menjadi perusahaan *multi finance* milik negara yang terpercaya, maka perusahaan harus menjalin hubungan yang baik dengan mitra bisnisnya, antara lain perusahaan asuransi dan penjual (*supplier*).

3.2 Mengidentifikasi Transaksi Keuangan yang Mencurigakan

Prinsip mengenal nasabah adalah prinsip yang diterapkan Lembaga Keuangan Non Bank (LKNB) untuk mengetahui identitas nasabah dan memantau kegiatan transaksi nasabah termasuk pelaporan transaksi yang mencurigakan. Salah satu bentuk dari LKNB adalah perusahaan pembiayaan. Berdasarkan Pasal 3 Keputusan Menteri Keuangan Nomor 45/KMK.06/2003 Tentang Penerapan Prinsip Mengenal Nasabah Bagi Lembaga Keuangan Non Bank, ada berbagai kebijakan yang harus ditetapkan oleh perusahaan pembiayaan dalam rangka menerapkan prinsip mengenal nasabah. Beberapa kebijakan yang dimaksud adalah sebagai berikut:

- a. menetapkan kebijakan penerimaan nasabah;
- b. menetapkan kebijakan dan prosedur dalam mengidentifikasi nasabah;
- c. menetapkan kebijakan dan prosedur pemantauan terhadap rekening dan transaksi nasabah; dan
- d. menetapkan kebijakan dan prosedur manajemen resiko yang berkaitan dengan prinsip mengenal nasabah.

Pasal 5 Keputusan Menteri Keuangan Nomor 45/KMK.06/2003 Tentang Penerapan Prinsip Mengenal Nasabah Bagi Lembaga Keuangan Non Bank telah menetapkan berbagai persyaratan dalam penerimaan dan identifikasi nasabah. Sebelum melakukan perjanjian sewa guna usaha, perjanjian pembiayaan konsumen, perjanjian anjak

piutang, dan pembukaan rekening kartu kredit, maka perusahaan *multi finance* wajib meminta berbagai informasi mengenai calon nasabah, antara lain adalah sebagai berikut:

- a. identitas calon nasabah;
- b. maksud dan tujuan melakukan transaksi;
- c. informasi lain yang memungkinkan perusahaan pembiayaan dapat mengetahui profil calon nasabah; dan
- d. identitas pihak lain dalam hal calon nasabah bertindak untuk dan atas nama pihak lain.

Identitas calon nasabah harus dapat dibuktikan dengan keberadaan dokumen-dokumen pendukung. Isi dari dokumen yang harus dilengkapi oleh nasabah perorangan adalah sebagai berikut:

- a. identitas nasabah yang memuat nama, alamat tinggal, tempat tanggal lahir, kewarganegaraan;
- b. keterangan mengenai pekerjaan;
- c. spesimen tanda tangan; dan
- d. tujuan penggunaan dana.

Berbagai dokumen yang harus dilengkapi oleh nasabah perusahaan di antaranya adalah sebagai berikut:

- a. akte pendirian atau anggaran dasar bagi perusahaan yang bentuknya diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- b. izin usaha atau izin lainnya dari instansi yang berwenang;

- c. Nomor Pokok Wajib Pajak (NPWP) bagi nasabah yang diwajibkan memiliki NPWP sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

Selain dokumen perusahaan, maka beberapa hal yang wajib dilengkapi oleh nasabah perusahaan adalah sebagai berikut:

- a. nama, spesimen tanda tangan dan kuasa kepada pihak-pihak yang ditunjuk mempunyai wewenang untuk dan atas nama perusahaan dalam melakukan hubungan usaha dengan perusahaan pembiayaan;
- b. dokumen identitas pihak-pihak yang ditunjuk mempunyai wewenang bertindak untuk dan atas nama perusahaan; dan
- c. tujuan penggunaan dana.

Pasal 8 sampai dengan Pasal 10 Keputusan Menteri Keuangan Nomor 45/KMK.06/2003 Tentang Penerapan Prinsip Mengenal Nasabah Bagi Lembaga Keuangan Non Bank menetapkan bahwa perusahaan pembiayaan wajib memantau rekening dan transaksi nasabah. Kewajiban ini dilakukan dengan cara sebagai berikut:

- a. menatausahakan dan menyimpan dokumen pendukung nasabah dalam jangka waktu sampai dengan lima tahun sejak diakhirinya perikatan;
- b. pengkinian data dalam hal terdapat perubahan terhadap dokumen;
- c. memelihara profil nasabah yang meliputi pekerjaan atau bidang usaha, jumlah penghasilan, perikatan lain yang dimiliki pada perusahaan pembiayaan yang bersangkutan dan aktivitas transaksi normal.

Berdasarkan uraian di atas, peneliti berpendapat bahwa prinsip mengenal nasabah bagi perusahaan pembiayaan harus dilakukan sejak proses registrasi atau penerimaan seorang nasabah baru dan dilanjutkan secara berkesinambungan selama nasabah tersebut menjadi nasabah perusahaan pembiayaan yang bersangkutan. Seperti yang diatur sebelumnya, perusahaan pembiayaan berkewajiban menetapkan kebijakan dan prosedur manajemen resiko yang berkaitan dengan prinsip mengenal nasabah. Prosedur untuk mengendalikan resiko yang dihadapi sedikitnya harus mencakup berbagai hal sebagai berikut:

- a. pengawasan oleh direksi dan komisaris atau pengurus dan pengawas perusahaan pembiayaan (*management oversight*);
- b. pendelegasian wewenang;
- c. pemisahan tugas;
- d. sistem pengawasan intern termasuk audit intern; dan
- e. program pelatihan karyawan mengenai penerapan prinsip mengenal nasabah.

Selain menetapkan berbagai kebijakan mengenai prinsip mengenal nasabah seperti yang diuraikan di atas, perusahaan pembiayaan juga diwajibkan menyusun prosedur untuk mengidentifikasi dan melaporkan transaksi yang mencurigakan. Keseluruhan kebijakan ini menjadi bagian dari Pedoman Pelaksanaan Penerapan Prinsip Mengenal Nasabah (P4MN) yang diatur lebih lanjut dalam Keputusan Direktur Jenderal Lembaga Keuangan.

Sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam Pasal 16 Keputusan Menteri Keuangan Nomor 45/KMK.06/2003 Tentang Penerapan Prinsip Mengenal Nasabah Bagi Lembaga Keuangan Non Bank, direksi bertanggung jawab atas penerapan prinsip mengenal nasabah. Setiap perusahaan pembiayaan wajib membentuk unit kerja khusus atau menunjuk petugas khusus yang bertanggung jawab atas pelaksanaan penerapan prinsip mengenal nasabah. Berdasarkan ketentuan ini, maka peneliti berpendapat bahwa unit kerja yang dibentuk mempunyai tugas-tugas sebagai berikut:

- a. menyusun dan memelihara Pedoman Pelaksanaan Penerapan Prinsip Mengenal Nasabah (P4MN);
- b. memastikan adanya pengembangan sistem dan prosedur identifikasi nasabah dan transaksi yang mencurigakan, termasuk memastikan bahwa formulir yang berkaitan dengan nasabah telah mencakup item data yang diharuskan oleh Keputusan Menteri Keuangan Nomor 45/KMK.06/2003 Tentang Penerapan Prinsip Mengenal Nasabah Bagi Lembaga Keuangan Non Bank;
- c. memantau pengkinian data dan profil nasabah sebagaimana diatur dalam Keputusan Menteri Keuangan Nomor 45/KMK.06/2003 Tentang Penerapan Prinsip Mengenal Nasabah Bagi Lembaga Keuangan Non Bank;
- d. melakukan koordinasi dan pemantauan terhadap pelaksanaan P4MN oleh unit-unit kerja terkait;

- e. menerima dan melakukan analisis atas laporan transaksi yang mencurigakan yang disampaikan oleh unit-unit kerja terkait;
- f. menyusun laporan transaksi yang mencurigakan yang akan disampaikan kepada Menteri Keuangan atau Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK).

Dengan demikian, maka penerimaan nasabah baru atau nasabah lama untuk perikatan baru wajib menggunakan formulir aplikasi standar yang berlaku. Formulir ini harus dievaluasi oleh unit kerja yang bertanggung jawab atas pelaksanaan penerapan prinsip mengenal nasabah untuk memastikan bahwa data yang diperlukan untuk keperluan prinsip mengenal nasabah telah terakomodasi dalam formulir tersebut.

Perusahaan pembiayaan yang melanggar kewajiban yang telah diatur dalam Keputusan Menteri Keuangan Nomor 45/KMK.06/2003 Tentang Penerapan Prinsip Mengenal Nasabah Bagi Lembaga Keuangan Non Bank akan dikenai sanksi administratif sebagaimana yang ditetapkan dalam Keputusan Direktur Jenderal Lembaga Keuangan Nomor Kep-2833/LK/2003 Tentang Pedoman Pelaksanaan Penerapan Prinsip Mengenal Nasabah Pada Lembaga Keuangan Non Bank. Sanksi administratif yang dikenakan kepada perusahaan pembiayaan dapat berupa:

- a. sanksi peringatan;
- b. pembatasan atau pembekuan kegiatan usaha;

- c. pencabutan izin usaha; atau
- d. penggantian pengurus atau pelaksana tugas pengurus.

Berdasarkan uraian di atas, berbagai kewajiban yang dilakukan untuk menghalangi masuknya transaksi yang mencurigakan adalah sebagai berikut:

- a. menyusun kebijakan dan prosedur penerapan prinsip mengenal nasabah yang dituangkan dalam Pedoman Pelaksanaan Penerapan Prinsip Mengenal Nasabah (P4MN);
- b. meminta informasi mengenai calon nasabah sebelum terjadinya perikatan dilengkapi dengan dokumen-dokumen pendukung;
- c. meneliti keabsahan dan kebenaran dokumen pendukung identitas calon nasabah;
- d. memperoleh dokumen pendukung dari calon nasabah yang bertindak sebagai perantara dan atau kuasa pihak lain (*beneficial owner*);
- e. memperoleh pernyataan dari calon nasabah bahwa telah dilakukan penelitian terhadap kebenaran identitas maupun sumber dana dari *beneficial owner*,
- f. tidak melakukan perikatan dengan calon nasabah yang tidak memenuhi ketentuan;
- g. menatausahakan dan menyimpan dokumen-dokumen pendukung dalam jangka waktu sampai dengan paling kurang lima tahun sejak nasabah mengakhiri perikatannya;

- h. melakukan pengkinian data nasabah terbaru;
- i. memelihara profil nasabah;
- j. menyusun prosedur untuk mengidentifikasi dan melaporkan transaksi yang mencurigakan;
- k. melapor kepada menteri keuangan apabila terjadi transaksi yang mencurigakan;
- l. pejabat dan karyawan dilarang memberitahukan kepada nasabah yang bersangkutan atau pihak lain mengenai pelaporan atas transaksi yang mencurigakan;
- m. direksi atau pengurus perusahaan pembiayaan wajib bertanggung jawab atas penerapan prinsip mengenal nasabah;
- n. membentuk unit kerja khusus atau menunjuk petugas khusus yang bertanggung jawab atas pelaksanaan penerapan prinsip mengenal nasabah;
- o. memiliki dan menerapkan sistem informasi yang memadai untuk dapat mengidentifikasi, menganalisis, memantau dan menyediakan laporan secara efektif mengenai karakteristik transaksi yang dilakukan oleh nasabah;
- p. melaksanakan program pelatihan bagi karyawan perusahaan pembiayaan untuk penerapan prinsip mengenal nasabah.

Sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam Pasal 2 Keputusan Direktur Jenderal Lembaga Keuangan Nomor Kep-2833/LK/2003 Tentang Pedoman Pelaksanaan Penerapan Prinsip Mengenal Nasabah

Pada Lembaga Keuangan Non Bank, uraian yang terdapat dalam Pedoman Pelaksanaan Penerapan Prinsip Mengenal Nasabah (P4MN) di antaranya mencakup tentang:

- a. unit kerja khusus atau petugas khusus yang bertanggung jawab atas penerapan prinsip mengenal nasabah;
- b. tugas direksi, dewan komisaris atau yang setara dengan itu, dan unit kerja khusus atau petugas khusus dalam pelaksanaan penerapan prinsip mengenal nasabah;
- c. kebijakan penerimaan dan identifikasi nasabah, kebijakan pemantauan dan pelaporan transaksi yang mencurigakan, kebijakan manajemen resiko serta kebijakan bermitra bisnis;
- d. prosedur penerimaan dan identifikasi nasabah serta prosedur pemantauan dan pelaporan transaksi yang mencurigakan;
- e. kebijakan pelatihan penerapan prinsip mengenal nasabah bagi pegawai;
- f. contoh-contoh bentuk transaksi yang mencurigakan.

Contoh-contoh transaksi yang mencurigakan adalah sebagai berikut:

- a. setiap transaksi di mana kelengkapan data yang diminta oleh perusahaan pembiayaan tidak diberikan atau memberikannya ditunda-tunda atau memberikannya hanya minimal atau fiktif sehingga tidak memungkinkan untuk dilakukan penelitian data sebagaimana diwajibkan oleh Pasal 5 Ayat (3) atau penelitian itu

dapat dilakukan tetapi menjadi sedemikian mahal biaya untuk melakukannya;

b. setiap transaksi yang melibatkan pihak yang tidak diketahui.

Peranan hukum dimulai pada waktu keputusan-keputusan yang dibuat perencana pembangunan harus dijalankan. Keputusan para perencana pembangunan mengenai kebijakan ekonomi hanya menjadi kegiatan akademis saja, apabila tidak berhasil dirumuskan dalam bentuk perundang-undangan. Dengan merumuskan ke dalam bentuk perundang-undangan, maka keputusan menjadi jelas, terbuka, dapat dikomunikasikan pada masyarakat luas dan menjadi dasar bagi kegiatan yang dilakukan dalam proses pembangunan.³⁶

Tujuan dari dikeluarkannya Keputusan Menteri Keuangan Nomor 45/KMK.06/2003 Tentang Penerapan Prinsip Mengenal Nasabah Bagi Lembaga Keuangan Non Bank adalah pemerintah bertekad untuk menciptakan industri keuangan non bank yang sehat dan berstandar internasional serta terlindungi dari kemungkinan disalahgunakan untuk kejahatan keuangan, termasuk pencucian uang, baik yang dilakukan secara langsung maupun tidak langsung oleh pelaku kejahatan. Penerapan kebijakan dan prosedur di atas bertujuan agar setiap LKNB khususnya dalam hal ini perusahaan *multi finance* dapat mengidentifikasi transaksi yang mencurigakan (*suspicious transactions*).

³⁶ Ronny Hanitijo Soemitro, *Perspektif Sosial dalam Pemahaman Masalah-Masalah Hukum*, (Semarang: Agung, 1989), hlm. 35

Berdasarkan analisis di atas, peneliti menyimpulkan bahwa kemampuan untuk mengidentifikasi transaksi yang mencurigakan merupakan tantangan yang dihadapi oleh setiap unit-unit kerja atau petugas khusus yang ditunjuk untuk melaksanakan penerapan prinsip mengenal nasabah pada perusahaan *multi finance* milik negara. Keputusan Menteri Keuangan Nomor 45/KMK.06/2003 Tentang Penerapan Prinsip Mengenal Nasabah Bagi Lembaga Keuangan Non Bank hanya sekedar mengatur secara umum contoh-contoh transaksi yang mencurigakan sedangkan pedoman untuk menerapkan prinsip mengenal nasabah sepenuhnya diserahkan kepada perusahaan pembiayaan yang bersangkutan.

BAB IV

PENUTUP

A. KESIMPULAN

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan yang diuraikan di atas, maka dapat disimpulkan hal-hal sebagai berikut:

1. Upaya yang dilakukan oleh Direksi terhadap struktur organisasi PERUM Pegadaian dalam rangka pengembangan usahanya adalah mengubah satuan organisasi di lingkungan direktorat PERUM Pegadaian menjadi lebih ramping dan dinamis serta menetapkan prinsip-prinsip tata kelola perusahaan yang baik (*good corporate governance*) sebagai landasan tugas atau tata kerja setiap pimpinan satuan organisasi baik di lingkungan intern dan ekstern perusahaan. Perubahan ini diatur dalam Keputusan Direksi Perusahaan Umum (PERUM) Pegadaian Nomor 1000/Kp.400324/2002 Tentang Organisasi Dan Tata Kerja Perusahaan Umum (PERUM) Pegadaian.

Direksi tidak melakukan perombakan secara total atau merekayasa ulang (*reengineering*) organisasi dan tata kerja secara mendasar dan keseluruhan yang menyangkut seluruh sendi kehidupan organisasi PERUM Pegadaian. Walaupun perubahan yang dilakukan tidak bersifat total, namun penataan kembali satuan organisasi yang bersifat strategis di lingkungan Direktorat Keuangan dan Direktorat Operasi dan Pengembangan mengindikasikan bahwa PERUM Pegadaian sedang

mengupayakan penyehatan keuangan dan operasional perusahaan supaya mampu berkembang secara mandiri. Upaya yang dilakukan oleh perusahaan untuk melakukan penyehatan baik di bidang keuangan maupun operasional merupakan salah satu persyaratan yang harus dipenuhi oleh suatu perusahaan milik negara yang hendak mengalihkan bentuk badan usahanya menjadi PERSERO. Restrukturisasi yang dilakukan oleh Direksi dengan mengubah struktur organisasi perusahaan merupakan langkah awal untuk mempersiapkan pengalihan bentuk badan usaha Pegadaian menjadi PERSERO .

2. Kegiatan pembiayaan yang mempunyai prospek sebagai usaha PERUM Pegadaian di era globalisasi dan perdagangan bebas adalah Pembiayaan konsumen (*consumer finance*) dan sewa guna usaha (*leasing*). Keduanya mempunyai banyak keunggulan dibandingkan pembiayaan lainnya. Transaksi pembiayaan konsumen dapat dijadikan jembatan atas transaksi sewa guna usaha dengan hak opsi (*finance lease*) karena memang belum diatur oleh pemerintah. Kegiatan pembiayaan konsumen maupun kegiatan sewa guna usaha dengan hak opsi tetap memperhatikan unsur-unsur resiko dan keamanan dalam pemberian pembiayaan. Analisis pembiayaan yang dilakukan antara sewa guna usaha dengan hak opsi dan pembiayaan konsumen dalam praktek sehari-hari tetap sama, perbedaannya terletak pada besar atau kecilnya pembiayaan yang dilakukan. Walaupun memiliki persamaan, namun kedua kegiatan pembiayaan ini mempunyai fokus

pembiayaan masing-masing. Pembiayaan konsumen dijadikan sebagai kegiatan pembiayaan untuk pengadaan barang-barang kebutuhan konsumen seperti kredit pembelian alat-alat kebutuhan rumah tangga dan kredit kendaraan bermotor. Sewa guna usaha dijadikan sebagai kegiatan pembiayaan untuk pengadaan barang modal, baik alat-alat produksi maupun kendaraan bermotor yang pembiayaannya jauh lebih besar dari kegiatan pembiayaan konsumen.

3. Hambatan-hambatan yang dihadapi PERUM Pegadaian setelah menjadi perusahaan *multi finance* milik negara adalah sebagai berikut:
 - a. menjadi perusahaan *multi finance* milik negara yang terpercaya dengan memperhatikan tiga hal penting dalam menjalankan perusahaan, yaitu memberikan bunga pinjaman yang rendah kepada nasabah, membentuk tim manajemen yang solid, dan mempertahankan hubungan kerja sama yang baik dengan mitra bisnis;
 - b. mengidentifikasi transaksi keuangan yang mencurigakan dengan membentuk unit kerja khusus atau petugas khusus yang bertanggung jawab dalam pelaksanaan penerapan prinsip mengenal nasabah yang kesemuanya ini bertujuan untuk menciptakan industri keuangan non bank yang sehat dan berstandar internasional serta terlindungi dari kemungkinan disalahgunakan untuk kejahatan keuangan, termasuk pencucian uang, baik yang dilakukan secara langsung maupun tidak langsung oleh pelaku kejahatan.

B. Saran

Berdasarkan kesimpulan di atas, maka peneliti memberikan saran-saran sebagai berikut:

1. Berkaitan dengan perubahan yang dilakukan oleh Direksi terhadap struktur organisasi PERUM Pegadaian, maka seyogyanya Pemerintah mempertimbangkan untuk segera mengalihkan bentuk usaha PERUM Pegadaian menjadi PERSERO Pegadaian karena Pegadaian dengan bentuk PERSERO akan lebih lincah dalam mengejar keuntungan perusahaan serta mencari sumber-sumber dana yang dibutuhkan dan diversifikasi usaha pembiayaan;
2. Berkaitan dengan kegiatan pembiayaan yang dapat dikembangkan oleh Pegadaian di masa yang akan datang, maka seyogyanya Pemerintah segera memberikan perlindungan terhadap industri pembiayaan dengan mensahkan undang-undang yang mengatur tentang usaha pembiayaan.
3. Setelah menjadi perusahaan *multi finance* milik negara, maka langkah pertama yang harus dilakukan PERUM Pegadaian berkaitan dengan penerapan prinsip mengenal nasabah adalah membentuk unit kerja khusus yang bertanggung jawab atas pelaksanaan prinsip mengenal nasabah.

DAFTAR PUSTAKA TESIS

1. Buku-buku:

- Ali, Chaidir, *Badan Hukum*, Bandung: Alumni, 1991
- Andasasmita Komar, *Serba-Serbi Tentang Leasing*, Bandung: Ikatan Notaris Indonesia, 1989
- Ashshofa, Burhan, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Rineka Cipta, 1998
- Badruzaman, Mariam Darus, *Perjanjian Baku (Standar) Perkembangan di Indonesia, Beberapa Guru Besar Berbicara Tentang Hukum dan Pendidikan Hukum*, Bandung: Alumni, 1981
- -----, *Bab-bab Tentang Credietverband, Gadai dan Fiducia*, Bandung: Penerbit Alumni, 1987
- -----, *Aneka Hukum Bisnis*, Bandung: Penerbit Alumni, 1994
- -----, *Mencari Sistem Hukum Benda Nasional*, Bandung: Penerbit Alumni, 1997
- Djumhana, Muhammad, *Hukum Perbankan Di Indonesia*, Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 1996
- ELIPS, *Proyek, Persaingan Usaha dan Hukum Yang Mengaturinya di Indonesia*, Jakarta:ELIPS, 2000
- Erawaty, A.F. Elly, *Himpunan Makalah, Rangkuman Diskusi dan Kesimpulan Seminar Membenahi Perilaku Bisnis Melalui Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 1999
- Faisal, Sanapiah, *Penelitian Kualitatif, Dasar-Dasar dan Aplikasinya*, Malang: YA3,1990
- Firdausi, Carunia Mulia, *Indonesia Menapak Abad 21, Kajian Ekonomi Politik*, Jakarta: Millenium Publisher, 2000
- Frank, Fishwick, *Strategi Persaingan*, Terjemahan Moh. Kurdi Djunaedi, Jakarta: Alex Media Komputindo, 1993

- Fuady, Munir, *Hukum Tentang Pembiayaan Dalam Teori Dan Praktek*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 1995
- -----, *Pembiayaan Perusahaan Masa Kini*, Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 1997
- -----, *Hukum Bisnis Dalam Teori Dan Praktek Buku Keempat*, Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 1997
- -----, *Hukum Anti Monopoli Menyongsong Era Persaingan Sehat*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 1999
- -----, *Hukum Kontrak (Dari Sudut Pandang Hukum Bisnis)*, Jakarta: PT Citra Aditya Bakti, 1999
- -----, *Hukum Perusahaan Dalam Paradigma Hukum Bisnis*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 1999
- Hadi, Sutrisno, *Metodologi Research*, Yogyakarta: Fakultas Psikologi UGM, 1973
- Hartono, Sri Redjeki, *Kapita Selekta Hukum Ekonomi*, Bandung: Mandar Maju, 2000
- -----, *Kapita Selekta Hukum Perusahaan*, Bandung: Mandar Maju, 2000
- Hartono, Sunaryati, *Penelitian Hukum Di Indonesia Pada Akhir Abad Ke-21*, Bandung: Alumni, 1994
- -----, *Hukum Ekonomi Pembangunan Indonesia*, Jakarta: BPHN, 1999
- Ibrahim, *Prospek BUMN Dan Kepentingan Umum*, Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 1997
- Indrawijaya, Adam, *Perubahan Dan Pengembangan Organisasi*, Bandung: Sinar Baru, 1989
- Kansil, *Pengantar Hukum Perusahaan Negara Indonesia*, Jakarta: Pradnya Paramita, 1976
- Kansil, CST, Christine ST Kansil, *Hukum Perusahaan Indonesia (Aspek Hukum Dalam Ekonomi Bagian I)*, Jakarta: Pradnya Paramita, 2001
- Keraf, Gorys, *Komposisi Sebuah Kemahiran Bahasa*, Flores: Nusa Indah, 1997

- Koentjaraningrat, *Metode-Metode Penelitian Masyarakat*, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 1993
- Kusnardi, Moh, Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: Fakultas Hukum Universitas Indonesia dan CV Sinar Bakti, 1988
- Lubis, T. Mulya, *Hukum dan Ekonomi*, Jakarta, Sinar harapan, 1987
- Maryunani, Adang, *Pegadaian*, Jakarta: Sanggabuwana Bandung, 1976
- Mertokusumo, Sudikno, *Mengenal Hukum*, Yogyakarta: Liberty, 1988
- Miles, Matthew B, A. Michael Huberman, *Analisis Data Kualitatif Buku Sumber Tentang Metode-Metode Baru*, Jakarta: UI-Press, 1992
- Moleong, Lexy J, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Bandung: Remaja Rosda Karya, 1997
- Muhammad, Abdulkadir, *Hukum Perikatan*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 1990
- -----, *Hukum Perusahaan Indonesia*, Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 1999
- -----, *Perjanjian Baku Dalam Praktek Perusahaan Perdagangan*, Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 1992
- -----, Rilda Murniati, *Segi Hukum Lembaga Keuangan Dan Pembiayaan*, Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2000
- Nasution, S, *Metode Penelitian Naturalistik-Kwalitatif*, Bandung: Tarsito, 1992
- Prodjodikoro, Wirjono, *Hukum Perdata Tentang Persetujuan-Persetujuan Tertentu*, Bandung: Penerbit Sumur, 1974
- -----, *Hukum Perkumpulan, Perseroan, dan Koperasi*, Jakarta: Pradnya Paramita, 1985
- -----, *Asas-Asas Hukum Perjanjian*, Bandung: Bale, 1989
- Patrik, Purwahid, *Asas Iktikad Baik Dan Kepatutan Dalam Perjanjian*, Semarang: Fakultas Hukum UNDIP, 1982
- -----, *Hukum Perdata I (Perikatan Yang Lahir Dari Perjanjian)*, Semarang: Fakultas Hukum UNDIP, 1994

- -----, *Dasar-Dasar Hukum Perikatan*, Bandung: Mandar Maju, 1994
- -----, Kashadi, *Hukum Jaminan*, Semarang: Fakultas Hukum, 2001
- Purwoko, *Sejarah dan Struktur Organisasi Jawatan Pegadaian*, Jakarta: Kantor Pusat Jawatan Pegadaian, 1979
- Purwosutjipto, *Pengertian Pokok Hukum Dagang Indonesia*, Jilid I, Jakarta: Penerbit Djambatan, 1995
- Rahman, Hasanuddin, *Aspek-Aspek Pemberian Kredit Perbankan Di Indonesia*, Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 1998
- Rachmat, Budi, *Multi Finance*, Jakarta: CV Novindo, 2002
- -----, *Multi Finance Handbook Indonesian Perspective*, Jakarta: Pradnya Paramita, 2004
- Rahardjo, Satjipto, *Hukum dan Masyarakat*, Bandung: Alumni, 1981
- -----, *Ilmu Hukum*, Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 1991
- Salam, Faisal, *Pertumbuhan Hukum Bisnis*, Bandung: Penerbit Pustaka, 2001
- Sanapiah, Faisal, *Format-Format Penelitian Sosial*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 1999
- Santoso, Djokomoeljono, *Reinvensi BUMN*, Jakarta: PT Elex Media Komputindo, 2004
- Satrio, J, *Hukum Jaminan Hak-Hak Jaminan Kebendaan*, Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 1996
- -----, *Hukum Jaminan Hak Jaminan Kebendaan Fidusia*, Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2002
- Sethyon, Ketut, *Menapak Ke Masa Depan dengan Kegigihan Masa Lalu*, Jakarta: Kantor Pusat PERUM Pegadaian, 2002
- Setiawan, R, *Pokok-Pokok Hukum Perikatan*, Bandung: Bina Cipta, 1979
- Setiawan, A, *Obligasi Dalam Prespektif Hukum*, Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 1996

- Simatupang, Richard Burton, *Aspek Hukum Bisnis*, Jakarta: Rineka Cipta, 1996
- Sitompul, Asril, *Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*, Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 1999
- Soekadi, Eddy, *Mekanisme Leasing*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1987
- Soekanto, Soeryono, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: UI Press, 1984
- -----, Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 1995
- Soemitro, Ronny Hanitijo, *Perspektif Sosial dalam Pemahaman Masalah-Masalah Hukum*, Semarang: Agung, 1989
- -----, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1990
- -----, *Metodologi Penelitian Hukum Dalam Metodologi Penelitian Ilmu Sosial Dengan Orientasi Penelitian Bidang Hukum*, Semarang: Materi Pelatihan Metodologi Ilmu Sosial, Bagian Humas FH UNDIP, 14-15 Mei 1999
- Soekardono, *Hukum Dagang Indonesia*, Jilid I, Jakarta: Penerbit Soeroengan, 1967
- Soetami, Siti, *Hukum Administrasi Negara Lanjut*, Semarang: Badan Penerbit Universitas Diponegoro, 1997
- Soetandyo Wignjosoebroto, *Dari Hukum Kolonial Ke Hukum Nasional*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 1995
- Sofwan, Sri Soedewi Masjchun, *Beberapa Pelaksanaan Lembaga Jaminan Khususnya Fidusia Di Dalam Praktek Dan Pelaksanaannya Di Indonesia*, Yogyakarta: Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, 1977
- Sri Susilo, Y, Sigit Triandanu, Totok Budi Santoso, *Bank Dan Lembaga Keuangan Lain*, Jakarta: Penerbit Salemba Empat, 2000
- Subekti, *Pembinaan Hukum Nasional*, Bandung: Alumni, 1975
- -----, *Kumpulan Karangan Hukum Perikatan Arbitrase Dan Pengadilan*, Bandung: Alumni, 1980
- -----, *Aneka Perjanjian*, Bandung: Alumni, 1985

- -----, *Jaminan-Jaminan Untuk Pemberian Kredit Menurut Hukum Indonesia*, Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 1989
- Subekti, Tjitrosudibjo, *Kitab Undang-Undang Hukum Perdata*, Jakarta, Pradnya Paramita, 1995
- Sudarsono dan Edilius, *Kamus Ekonomi Uang Dan Bank*, Jakarta: Rineka Cipta, 2001
- Sugangga, I.G.N, *Pengantar Hukum Adat*, Semarang: Universitas Diponegoro, 1994
- Suhartono, Irawan, *Metode Penelitian Sosial Suatu Tehnik Penelitian Bidang Kesejahteraan Sosial dan Ilmu Sosial Lainnya*, Bandung: Remaja Rosdakarya, 1998
- Sumantoro, *Hukum Ekonomi*, Jakarta: UI Press, 1990
- Suyatno, Thomas, dkk, *Dasar-Dasar Perkreditan*, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 1997
- Tiong, Oey Hoey, *Fiducia Sebagai Jaminan Unsur-Unsur Perikatan*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1985
- Yasabari, Nasroen, *Bunga Rampai Hukum Dan Ekonomi*, Bandung: Alumni, 1984
- Wardoyo, Paulus, Djoko Mulyono, *Leasing Teori Dan Praktek*, Semarang: Penerbit UNDIP, 2002
- Widjaja, Gunawan, Ahmad Yani, *Jaminan Fidusia*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2001
- Wijaya, Faried, Soetatwo Hadiwigeno, *Lembaga-Lembaga Keuangan Dan Bank*, Yogyakarta: BPFE, 1997

2. Makalah/Artikel/Majalah/Jurnal

- Anggadiredja, Deddi, *Lembaga Pembiayaan Di Indonesia*, Pengembangan Perbankan Nopember-Desember 1993
- Badruzaman, Mariam Darus, *Aspek Yuridik Bagi Kemungkinan Perluasan Usaha PERUM Pegadaian Di Masa Mendatang*, Malang: Makalah Seminar Kendala-Kendala Pengembangan PERUM Pegadaian Dalam Menunjang Pembangunan Nasional, 1994

- Dja'is, Mochammad, *Peran Sifat Accessoire Hak Tanggungan Dalam Mengatasi Kredit Macet*, Semarang: Majalah Masalah-Masalah Hukum UNDIP, Edisi Khusus, 1997
- Djairan, Karnedi, *Lembaga Pembiayaan Dan Peranannya Dalam Menunjang Kegiatan Dunia Usaha*, Pengembangan Perbankan Nopember- Desember 1993
- Hartono, Sri Redjeki, *Cakrawala hukum Perdata Indonesia Sekarang Dan Masa Datang*, Semarang: Majalah Masalah-Masalah Hukum UNDIP No. 2, 1988
- Hartono, Sunaryati, *Pembangunan Hukum Ekonomi Indonesia Dalam Rangka Mewujudkan Perilaku Bisnis Dan Persaingan Usaha Yang Sehat*, Makalah Seminar Membenahi Perilaku Bisnis Melalui Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, 1999
- Hendrarto, I B, *Kaidah-Kaidah Penulisan Tesis*, Semarang: UNDIP, 2000
- Hidayat, Arief, *Prospek dan Tantangan Sistem Hukum Indonesia Pada Era Global*, Semarang: Majalah Masalah-Masalah Hukum, Edisi Januari-Maret 1999
- Kadir, Sjamsir, *Aspek-Aspek Perusahaan Umum (PERUM) Pegadaian*, Makalah yang disampaikan pada forum diskusi dalam rangka menyongsong Dies Natalis XXIX Fak. Hukum Universitas Brawijaya, November 1991
- Malik, Ishak, H.A, *Kendala-Kendala Yuridik Dalam Operasionalisasi PERUM Pegadaian*, Malang: Makalah Seminar Kendala-Kendala Pengembangan PERUM Pegadaian Dalam Menunjang Pembangunan Nasional, 1994
- Marzuki, Peter Mahmud, *Penelitian Hukum*, Yuridika, Vol. 16 No. 1 Maret-April 2001
- Prasetya, Rudhi, *Peranan, Kedudukan, Dan Masa Depan Perusahaan Umum Pegadaian*, Malang: Makalah Seminar Kendala-Kendala Pengembangan PERUM Pegadaian Dalam Menunjang Pembangunan Nasional, 1994
- Prasodjo, Ratnawati W, *Pokok-Pokok Undang-Undang Nomor 42 Tahun 1999 Tentang Jaminan Fidusia*, Disampaikan Pada Seminar Hukum Nasional Fakultas Hukum Universitas Trisakti, Jakarta 1 Desember 1999

- Prawirohamidjojo, Soetojo, *Pedoman Penulisan Karya Ilmiah*, Surabaya: 2000
- Riawati, Syahda, *Restrukturisasi di Pegadaian*, Jakarta: Warta Pegadaian No.103/XV/2002
- Setiawan, *Fiducia Beberapa Masalah Dalam Praktek*, Jakarta: Newsletter No. 41/VI/Juni, 2000
- Sibarani, Bachtiar, *Bagaimanakah Mengeksekusi Jaminan Fidusia*, Jakarta: Newsletter No. 42/VI/ Juni, 2000
- Simarmata, DJ.A, *Bagaimana Peran Ekonomi BUMN*, Usahawan No. 5 TH XX Mei 1991
- Sjahdeini, Sutan Remi, *Komentar Pasal Demi Pasal Undang-Undang Nomor 42 Tahun 1999 Tentang Jaminan Fidusia*, Jakarta: Jurnal Hukum Bisnis, 1999
- Soemitro, Ronny, Hanitjo, *Perbandingan Antara Penelitian Hukum Normatif Dengan Penelitian Hukum Empiris*, Majalah Masalah-Masalah Hukum Nomor 9, Semarang: FH UNDIP. 1991
- Satalaksana, A.R, *Kendala-Kendala Yuridis Dalam Operasionalisasi PERUM Pegadaian*, Malang: Makalah Seminar Kendala-Kendala Pengembangan PERUM Pegadaian Dalam Menunjang Pembangunan Nasional, 1994
- *Pegadaian Hadir Sejak Zaman VOC*, Jakarta: KOMPAS, 9 September 1996

3. Situs Internet:

- www.pegadaian.co.id (9 Agustus 2003)
- www.depkeu.go.id (20 April 2005)
- www.orix.co.id (20 April 2005)